This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

266 227

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

A fund of $20,000, established in 1878, the income
of which is used for the purchase of books

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARAISSANT TOUS LES TROIS MOIS

FONDÉE PAR FERDINAND LARNAUDE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DIRECTEURS

MAX BOUCARD

MAITRE DES REQUÊTES HONORAIRE
AU CONSEIL D'ÉTAT

GASTON JÈZE

PROFESSEUR DE DROIT ADMINISTRATIF
A L'UNIVERSITÉ DE LILLE

TOME VINGT-TROISIÈME

XIIIe ANNÉE

PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

Libraires-Éditeurs

16, RUE SOUFFLOT, ET 12, RUE TOULLIER

1906

~~IX 271~~
~~Cook 152~~
271
53

HARVARD COLLEGE LIBRARY
CAMBRIDGE, MASS.

Title Page

Tome XXIIIe. N° 1. Treizième Année. 1906 Janvier-Février-Mars 1906

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARAISSANT TOUS LES TROIS MOIS

FONDÉE PAR FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DIRECTEURS

MAX BOUCARD
MAITRE DES REQUÊTES HONORAIRE
AU CONSEIL D'ÉTAT

GASTON JÈZE
PROFESSEUR DE DROIT ADMINISTRATIF
A L'UNIVERSITÉ DE LILLE

SOMMAIRE :

I. — A PROPOS DU MODE D'ÉLECTION A LA PRÉSIDENCE DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS, par **M. Joseph Delpech**.
II. — DE L'APPLICATION AUX COLONIES DES TRAITÉS D'EXTRADITION, par **M. A. Halot**.
III. — DE L'AUTORISATION D'OFFICE DE L'ACCEPTATION DES LIBÉRALITÉS FAITES AUX ÉTABLISSEMENTS MUNICIPAUX DE BIENFAISANCE, par **M. Louis Roger**.
IV. — NOTES DE JURISPRUDENCE, par **MM. J. Delpech** et **Gaston Jèze**.
V. — CHRONIQUE ADMINISTRATIVE, par **M. Marcel Philippe**.
VI. — CHRONIQUE D'ALLEMAGNE, par **M. Otto Mayer**.
VII. — CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE DE FRANCE, par **M. J. Delpech**.
VIII. — CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE D'ANGLETERRE, par **M. Gaston Jèze**.
IX. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS, par **M. Félix Moreau**.
X. — REVUE DES PÉRIODIQUES, par **MM. Chatelot, Herbin, Lansard, Mathieu, Robert, Samson, Toussaint**.
XI. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS.
XII. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES.
XIII. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE.

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... 20 fr. | Union postale..... 22 fr. 50
LA LIVRAISON..... fr. 5

PARIS (5e)
V. GIARD & E. BRIÈRE, LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS :

France : MM. Gréard, de l'Académie française ; Boutmy, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut ; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut ; A. Leron, anc. min. des colonies ; Bard, Facinaigne, conseillers à la Cour de cassation ; Cruppi, député ; Roussel, conseiller d'Etat ; Buisson, professeur à la Sorbonne ; Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat ; Engelhardt, ministre plénipotentiaire ; Naquet, ancien procureur général ; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris ; Dejean, ancien député ; P. Dareste, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; Roriquet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons ; Barbier, Gourd, Guyon, Rousset, Sabat avocats ; Daguin, secrét. génér. de la Société de lég. comparée ; Ch. Benoist, Paul Laffitte, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes ; Blondel, docteur ès-lettres ; Sénéchal, inspecteur des finances ; Tarde, professeur au Collège de France ; Pierre, secrét. génér de la Présid. de la Ch. des députés ; Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés ; MM. les prof. et agrégés : Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Garçon, Jacquelin, Jay, Lainé, Lefebvre, Leveillé, Leseur, Piédelièvre, Saleilles, Sauzet, Souchon, Thaller, Weiss [Univ. de Paris] ; Jamet, Taudière [Univ. libre de Paris] ; Lacoste, Moreau, Delpech [Univ. d'Aix-Marseille] ; Baugas [Univ. libre d'Angers] ; Barckhausenn, de Boeck, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat [Univ. de Bordeaux] ; Cabouat, Gauckler, Le Fur [Univ. de Caen] ; Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchet [Univ. de Dijon ; R. Beudant, Michoud, De Laphadelle [Univ. de Grenoble] ; Jacquey, A. Wahl [Univ. de Lille] ; Bouvier, Lameire, Pic [Univ. de Lyon] ; Bérenger [Ecole libre de dr. de Marseille] ; Barde, Bremont, Charmont, Declareuil, Perreau, Valéry [Univ. de Montpellier] ; Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois, Nézard [Univ. de Nancy] ; Girault, Politis, [Univ. de Poitiers] ; Chauveau, Artur, Turgeon [Univ. Rennes] ; Ebren, Houques-Fourcade, Mérignhac, Mestre, Rouard de Card, Vidal [Univ. de Toulouse] ; Colin, Moran, Rolland, Thomas [Ecole de dr. d'Alger] ; Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales ; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio

Allemagne : MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt [Univ. de Berlin] ; Küffen [Univ. de Bonn] ; Brie, Dahn [Univ. de Breslau] ; Ehberg, Rehm [Univ. d'Erlangen] ; Rosin [Univ. de Fribourg-en-Brisgau] ; Heimburger [Univ. de Giessen] ; von Bar [Univ. de Gœttingen] ; Stoerk [Univ. de Greifswald] ; Loening [Univ. de Halle] ; Jellinek, von Kirchenheim, Knies [Univ. de Heidelberg] ; Gareis, Zorn [Univ. de Kœnigsberg] ; Binding, Bucher, O. Mayer [Univ. de Leipzig] ; Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Stengel [Univ. de Munich] ; Stie [Univ. de Rostock] ; Laband [Univ. de Strasbourg] ; Schœnberg, Thudicum [Univ. de Tubingue] ; R. Pilo [Univ. de Wurzbourg] ; M. le privat doc. Anschutz [Univ. de Berlin].

Angleterre : MM. J. Bryce, F. S. Stevenson, membres du Parlement ; MM. les prof. Maitland [Univ. de Cambridge] ; Kirkpatrick [Univ. d'Edimbourg] ; Anson, Dicey [Univ. d'Oxford] ; Ritchie [Univ. de St-Andrews] ; Bodley, anc. chef de cabinet du Présid. du Local government Board.

Australie : M. le prof. Harrisson Moore [Univ. de Melbourne].

Autriche-Hongrie : M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne ; MM. les prof. Bernatzik [Univ. de Vienne], Gumplowicz [Univ. de Graz] ; Lentner [Université d'Innspruck], MM. les privat doc. Strisower, Tezner [Univ. de Vienne] ; MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique : MM. les prof. Nys, Vauthier, Errera [Univ. de Bruxelles], de Greef [Univ. libre de Bruxelles] ; Ridder, Rolin [Univ. de Gand] ; Deploige, Dupriez, van den Heuvel [Univ. de Louvain] ; Orban, van der Smissen [Univ. de Liége] ; Stocquart, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles.

Chili : M. le prof. Letelier [Univ. de Santiago]

Canada : Jette, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de Lorimier, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. Lapleur [Univ. Mc. Gill, à Montréal] ; P. Lafontaine [Univ. Laval, à Montréal] ; Lemieux, av. à Montréal.

Danemark : E. Holsœ, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida [Univ. de Grenade] ; Carbonell y Ruiz [Ramon I], dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa [Univ. de Madrid] ; Buyl y Posada, Sela, Altamira [Univ. d'Oviedo] ; Dorado, Gil y Robles [Univ. de Salamanque] ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Darney [Univ. du Texas, à Austin] ; Adams [Univ. John Hopkins, à Baltimore] ; Burnell-Hart, J.-B Thayer, Taussig [Univ. Harvard, à Cambridge] ; Baldwin [Univ. de Yale, à New-Haven] ; Blackmar [Univ. du Kansas, à Lawrence] ; W. W. Willoughby [Univ. de Leland Stanford, à Palo-Alto, Californie] ; Woodrow-Wilson [College of New Jersey, à Princeton] Cohn [Columbia-College, à New-York] ; Falkner, Robinson, Thorpe [Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie] ; G. Wilson [Univ. de Brown, à Providence ; Jaynes [Univ. de Chicago] ; Clark Ross [Univ. de Stanford, à San-Francisco] ; Scott [Univ. d'Illinois] ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM les professeurs Stoupis, Streit ; MM les agrégés Callispéris, G. Streit, N. Saripolos [Univ. d'Athènes]

Hollande : MM. les prof. de Hartog [Univ. d'Amsterdam] ; van der Lith, Oppenheim [Univ de Leyde] ; de Lange [Univ. d'Utrecht] ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs Luzzatti, Salandra, anciens ministres ; Brunialti, conseiller d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; Gemma, Rossi [Univ. de Bologne] ; Cammeo [Univ. de Cagliari] ; Palumbo, Ranelletti [Univ. de Camerino] ; Sitta [Univ. de Ferrare] ; Dalla Volta [Inst. des sciences sociales de Florence] ; Bigliati, Demurtas Zichi, Grasso, Wautrain, Cavagnari [Univ. de Gênes] ; Macri [Univ. de Messine] ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diopato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto [Univ. de Naples] ; Loria, Morelli [Univ. de Padoue] ; Orlando, Schiattarella [Univ. de Palerme] ; Tommassini [Univ. de Parme] ; Longo, Minguzzi [Univ. de Pavie] ; Micheli [Univ. de Pérouse] ; Anzilotti [Univ. de Pise] ; Leporini, Zanichelli [Univ. de Sienne] ; Brusa, Carle, Fusinato, Mosca [Univ. de Turin] ; Gramantieri [Univ. d'Urbino].

Japon : M. le prof. Y. Hosumi [Univ. de Tokio].

Monaco : M. Turprioz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norvège : M. le professeur Morgenstierne [Univ. de Christiania].

Portugal : MM Tavares de Medeiros, Candido de Figueiredo, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa [Univ. de Coimbre].

Roumanie : Mme Bilcesco-Atimanestiano, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre MM. les prof. Rosenscu, Ursianu [Univ. de Bucarest].

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarasov [Univ. de Moscou] ; Ivanowski, de Rennenkampf [Univ. d'Odessa] ; Vendrov [Univ. de Saint-Petersbourg] ; Sigel [Univ. de Varsovie] ; Issaiev [lyc. impér. de Saint-Pétersbourg] ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suede : MM. les prof. Ask, Hamilton [Univ. de Lund]

Suisse : MM. les prof. Hilty, Rossel [Univ. de Berne] ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Flechère, M. Gautier, Rothpletz [Univ. de Genève]

Turquie : MM. Bardakji, Nicolopoulo, Vigliaris, avocats à Constantinople ; Photiades, avocat à Smyrne.

MODE DE PUBLICATION

La *Revue du Droit public* paraît **tous les trois mois** par fascicule de 12 à 13 feuilles in-8 raisin.

Tout ce qui concerne la rédaction devra être adressé à **M. Gaston Jèze**, Professeur à la Faculté de droit, 300, Solférino, à Lille (Nord), pour l'administration, s'adresser aux bureaux de la *Revue*, chez **MM. V. Giard & E. Brière**, éditeurs, 16, rue Soufflot, Paris (5e).

Les manuscrits insérés dans la *Revue* deviennent sa propriété.

La *Revue* laisse aux auteurs l'entière responsabilité de leurs écrits.

Il sera fait une analyse bibliographique de tous les ouvrages dont **deux** exemplaires seront déposés aux bureaux de la *Revue*.

HARVARD COLLEGE LIBRARY
AUG 11 1906
CAMBRIDGE, MASS.
Sever Fund

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE

LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

A propos du mode d'élection à la présidence de la Chambre des députés

Tout au début de la plus récente et impressionnante étude sur Jules César, à propos des forces sociales qui se disputent la domination des Etats et, en un sens, dépassent trop la puissance intellectuelle des hommes pour permettre la découverte d'une solution définitive, M. Guglielmo Ferrero (1) observe, avec raison, que « tout système de traditions, d'intérêts et de forces morales constituant une société se désorganise peu à peu par l'action de forces cachées dont peu de personnes s'aperçoivent », et encore qu'il est « des époques de crise où les esprits et les institutions, les mœurs et les fortunes sont perpétuellement en proie à des troubles bizarres et douloureux dont on cherche en vain la guérison ou l'apaisement par les efforts les plus compliqués ».

C'est peut-être une triste réalité que l'usure et le relâchement sensible sur bien des points des institutions politiques et sociales; c'en est une révélation ou une conséquence que l'action de cette méfiance universelle qui, aux époques révolutionnaires, corrompt profondément les esprits, et, dans les temps plus calmes, complique dangereusement les luttes achar-

(1) *Grandeur et décadence de Rome*, t. II, 1905, p. III, 207, 230. — Rpr., t. I, La conquête, 1904, p. 123, 133.

nées des partis occupés parfois indifféremment à défendre des principes ou servir des intérêts ; et ainsi, de même qu'aux heures de troubles ou de désordre manifeste, les rancunes de quelques hommes ou de petites coteries peuvent devenir de véritables « forces historiques » très importantes et risquent, par l'éclat des antagonismes latents, de précipiter des évènements considérables, de même, en des circonstances communes et d'apparente paix, il y a, dans quelques luttes plus qu'une rivalité de volontés et d'ambitions, en réalité le choc suprême de deux politiques.

Ce sont, en tout cas, et pour ne prendre qu'un exemple à chacun des domaines constitutionnel, électoral et parlementaire, des faits avérés que la contradiction de plus en plus apportée aux assises premières du régime représentatif par l'expansion naturelle et à ce titre nécessaire de la démocratie, la constante dégradation pratique des idées progressivement mieux définies par la littérature touchant l'opération électorale, la transformation ou l'évolution du caractère et du rôle de certaines magistratures. — Faute à la conquête et à l'élargissement du « pays légal » de pouvoir indéfiniment suffire à la satisfaction des masses, c'est la réalité même du pouvoir qui est, pour l'heure, recherchée par le peuple, inconscient sans nul doute de l'incompatibilité profonde existant entre les formes juridiques, rigides et vieillies, du mandat et de la représentation, et les modernes besoins politiques et sociaux (2), mais impatient de s'assurer l'omnipotence, dût cet

(1) Le caractère irrésistible du mouvement, par l'effet duquel parlementarisme et système représentatif sont graduellement abandonnés dans l'Etat moderne, parce que « les institutions dont la démocratie s'éloigne n'étaient pas, à proprement parler, démocratiques », est indiqué en une vue profonde des choses, et avec un saisissant relief, dans l'une des trop rares publications excellentes de la littérature française de droit public, Deslandres, *La crise de la science politique et le problème de la méthode*, 1902, p. 26, 28, 40, 43. — Rpr. E. Schérer, *Du gouvernement démocratique*, dans les *Etudes sur la littérature contemporaine*, t. IX, 1889, p. 254-277 ; de Marcère, *La Constitution et la Constituante*, dans la *Rev. polit. et parlem.*, t. XIX, 1899, p. 227 ; Charles Benoist, *Le suffrage universel et l'évolution des partis politiques*, dans la *Rev. des Deux-Mondes*, 1er avril 1904, p. 533, 541.

(2) V. sur les formes et la permanence du vieux principe [de Vareilles-Sommières, *Les principes fondamentaux du droit*, 1889, p. 274] du mandat et de la représentation dans la doctrine française et les législations issues de la Révolution, sur son apparente simplicité, sa foncière insuffisance et ses irréductibles contradictions,

avènement, inavoué et subtil, d'un régime de démocratie semi-directe, avec sa tendance au mandat impératif, entraîner un bouleversement des institutions nationales. — Au fur et à mesure, d'autre part, que la notion, jadis insoupçonnée ou méconnue en France, de l'élection comme choix et simple procédé de sélection par des individus n'ayant d'autre fonction ou compétence que celle de voter, est mieux précisée en théorie (1), l'idée de mandat donné par l'électeur est, en fait, de plus en plus accueillie par les masses, auprès desquelles se pratique, apparemment à rebours, cette politique de « torysme populaire », préconisée par lord Beaconsfield (2), que, pour être victorieux, c'est à l'imagination du peuple, à ses sentiments et à ses émotions qu'il faut faire appel. — Enfin, tandis que certains offices, comme la présidence de la République, ont vu leur prestige irrémédiablement touché (3) pour cette triple raison que, par le mode de son élection, le triste privilège de son irresponsabilité et son état juridique de chef d'un Etat parlementaire, le président fut plusieurs fois dans l'alternative de se soumettre ou démettre, n'est en fait à aucun degré un « représentant », et ne pourrait user de ses pouvoirs formels qu'en ayant l'air de commettre un coup de force, d'autres magistratures croissent en importance, la présidence de la Chambre en particulier.

— comme aussi sur la genèse des doctrines dualistes, et pour la critique des concepts divisés de nation et de gouvernement, — ce que dit M. Duguit, dans ce livre, qui pourrait bien être le manifeste d'une nouvelle école de droit public, *L'Etat, t. II, Les gouvernants et les agents*, 1903, p. 15-24, 48-50, 57-70. — Cfr. Michoud, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, t. I, 1906, n° 112 *bis*, texte et note 3, p. 287.

(1) Cpr. Saleilles, *La représentation proportionnelle*, dans la *Rev. du dr. publ.*, t. IX, 1898, p. 225-227 ; — Duguit, *op. cit.*, t. II, p. 696, 703 ; — Michoud, *op. cit.*, n° 112, p. 290 ; — Laband, *Le dr. public de l'Emp. allem.*, trad. fr., t. I, p. 442 ; — Jellinek, *Das Recht des modernen Staates, I : Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1900, p. 531 ; — Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, 1899, t. II, p. 110 ; — Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica*, 1896, t. I, p. 554 ; — Orlando, *Le fondement juridique de la représentat. politique*, dans la *Rev. du dr. publ.*, t. III, 1895, p. 24 sq. ; et *Principii di diritto costituzionale*, 3e éd., Florence, 1894, p. 70.

(2) Ostrogorski, *Les femmes politiciennes en Angleterre*, dans la *Revue de Paris*, 1er décembre 1900, p. 531.

(3) V. Barthélemy, *Le pouvoir exécutif dans la Constitution française*, dans la *Revue des idées*, t. II, 15 mars 1905, p. 235-239.

Jules Simon, notant, il y a une douzaine d'années (1), quelques souvenirs de sa longue carrière, marquait cette concomittante digression et ascension, en disant : « Nous avons tous vu un temps où le gouvernement étant exercé par le président de la Chambre, il y avait un président à l'Elysée, pour donner des bals et des signatures, et un président au Palais-Bourbon, pour présider et gouverner la Chambre d'abord, et le pays ensuite. Ce président-là tenait les ministres ; il fallait lui obéir ou partir. Un fonctionnaire qui voulait de l'avancement le demandait par convenance à son ministre ; il allait de là chez Gambetta, qui donnait ou refusait son assentiment et avait toujours le dernier mot ». Il se peut que le trait ait été accidentel et qu'il soit, quant à la grande physionomie si pénétrée du sens de la tradition nationale et si intelligente des réalités de l'histoire qu'il met en scène, une notation du « rôle dictatorial que joua Gambetta dans la République (2) », parce que Gambetta, qui « de fait, plusieurs mois durant, fut la République (3) », à de multiples heures de sa féconde vie publique, « avait, derrière lui, la République (4) ». Un fait n'en demeure pas moins indéniable : tandis que toute l'évolution de la procédure parlementaire, jadis organisée, principalement, sinon uniquement, en faveur de la minorité et à l'avantage des membres individuels, va se complétant et concourant à faire prévaloir rapidement la volonté du plus grand nombre (5), les esprits acceptent comme naturelle, réclament comme nécessaire, et donnent même comme réalisée l'évolution du rôle du président qui, d'arbitre impartial des débats, serait devenu et doit être l'homme d'un parti (6).

L'histoire du régime parlementaire rapporte, entre autres, l'exemple d'hommes politiques qui, portés au fauteuil de la

(1) *Le régime parlementaire en* 1894, dans la *Revue politiq. et parlem.*, t. I, 1894, p. 16.

(2), (3) et (4) Georges Goyau, *L'idée de patrie et l'humanitarisme.* Essai d'histoire française : 1866-1901 (Paris, Perrin, 1902), p. 147, 127, 196.

(5) V. Boutmy, *Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre*, 1897, p. 349, 353.

(6) Rf. ce que j'ai écrit à ce sujet, l'an dernier, dans une *Chronique constitutionnelle* de cette *Revue*, t. XXII, 1905, p. 198 et 199, note 2.

présidence, furent, de propos délibéré et déclaré (1), tout autres qu'on ne les avait connus jusqu'à cette élévation, n'appartenant plus ouvertement à aucun parti, ne manifestant désormais aucune opinion personnelle, et observant toujours la plus rigoureuse impartialité ; Royer-Collard (2) fut, sous la Restauration, l'un de ces prototypes de présidents selon la vraie formule, directeurs des débats et interprètes de l'assemblée vis-à-vis des autres pouvoirs, « personnages politiques très importants... qui véritablement protègent à la fois la liberté de la tribune et assurent l'utilité et la dignité des

(1) Cpr. deux discours de Royer-Collard, montant au fauteuil, l'un à la date du 27 février 1828 : « ... J'en serais détourné aussi (de si périlleuses fonctions) par les habitudes peut-être invincibles de toute ma vie ; je regretterais la liberté de ces bancs où je me suis si longtemps assis, de cette tribune où j'ai quelquefois élevé la voix dans de graves intérêts. Mais j'ai devant moi d'impérieux devoirs... J'y apporte du moins un vif sentiment de la justice, seule conciliatrice des opinions et des intérêts divers ; ce sera mon titre à votre confiance » (*Moniteur universel*, p. 247) ; — l'autre, à la date du 2 février 1829 : « ... A mesure cependant que le progrès naturel des institutions représentatives élève la Chambre des députés à la place qui lui appartient dans notre gouvernement, les fonctions de son président deviennent plus importantes et plus difficiles. J'ai trop éprouvé..., mais je me souviens avec une vive et profonde reconnaissance de l'encouragement que j'ai reçu de la bonté constante du roi, et de votre généreuse, de votre amicale bienveillance... Elle m'est aussi chère que nécessaire. Je tâcherai de la mériter toujours par la fidélité à mes devoirs, et par mon attachement inviolable à la justice qui est notre loi commune » (*Moniteur universel*, p. 143).

(2) V. un article du *Journal des Débats*, 31 janvier 1829 : « M. Royer-Collard est en quelque sorte le symbole vivant de la réconciliation entre tous les partis. La monarchie ne peut, pas plus que la liberté, se défier d'un homme qui les a défendues pendant les mauvais jours ; et quand la Chambre présente au roi un pareil nom, quand le roi le renvoie consacré par son auguste suffrage, on peut dire qu'il y a là une espèce de profession de foi mutuelle aussi éclatante, aussi significative que toutes les paroles du monde. Le nom de M. Royer-Collard est un principe... Quiconque l'adopte renonce à vouloir autre chose que la Charte, autre chose que l'accord pacifique de la prérogative royale et des franchises populaires ». — Rpr. de Barante, *La vie politique de Royer-Collard*, t. II², 1878, p. 368 : « Il était indépendant des ministres, étranger aux projets de loi qu'ils présentaient, mais il veillait à ce qu'il ne se formât aucune cabale pour dissoudre le cabinet... Sans travailler ostensiblement à recruter les votes, ses conseils, qui lui étaient fort demandés, contribuaient à maintenir la majorité... La considération, le respect même qu'il tarda peu à acquérir, en vinrent au point que les orateurs les plus passionnés de la droite ou de la gauche lui communiquaient leurs discours, et le consultaient pour savoir jusqu'à quel point ils pourraient aller... »

discussions à l'intérieur de l'assemblée (1) ». — Elle a connu aussi le cas de présidents qui, au fauteuil, dépassèrent ou méconnurent ce rôle, s'occupèrent rétrospectivement de propos tenus à des séances qu'ils n'avaient point présidées (2), prétendirent expressément diriger la discussion « d'une façon un peu absolue (3) », pour réduire, le cas échéant, la liberté de certains orateurs (4), et, toujours, prévenir ou arrêter des vérités embarrassantes pour le gouvernement (5); le duc de Morny, sous le Second Empire (6), a été le modèle achevé de ce genre que vise cette phrase de *La France nouvelle* (7) : « On le considère généralement comme l'instrument de la majorité de l'assemblée, comme un représentant de cette majorité, spécialement chargé de contenir ou de gêner l'expression des sentiments de la minorité, de frapper d'une désapprobation immédiate tout ce qui blesse vivement l'opinion dominante, d'empêcher ou de blâmer toute parole trop désagréable à ceux qui l'ont choisi ; et si, par surcroît, il a le don des

(1) Esmein, *Eléments de droit constitut. franç. et comparé*, 3e éd., 1903, p. 742.

(2) Corps législatif, Séance du 8 mars 1862, *Monit. universel*, p. 332 : « Permettez-moi de vous dire, — déclara Morny à E. Picard, à l'occasion d'un propos tenu par celui-ci à la séance de la veille, — que vous serez sujet à ma censure quand je jugerai à propos de vous l'appliquer... Il n'y a pas de principe abstrait dans ce genre de choses. Laissez-moi vous dire que, dans la discussion, je n'ai pas seulement l'ordre à faire respecter. Est-ce que vous croyez que je n'ai le droit de vous rappeler à l'ordre que quand vous troublez l'ordre ? J'ai le droit de vous rappeler aux convenances, de vous empêcher de calomnier, ici, le gouvernement et la magistrature... »

(3) Corps législatif, Séance du 9 janvier 1861, *Monit. universel*, p. 182 : Observations de Morny sur le mode de discussion de l'adresse. — Rpr. un très vif colloque, intervenu, au même sujet, entre le duc président, Jules Favre et Ernest Picard, à la séance du 20 mars 1862, *ibid.*, p. 426, et une déclaration antérieure de Morny, le 13 mars, *ibid.*, p. 369.

(4) V., entre autres cas, Corps législatif, Séances des 11 juillet 1860, *Monit. universel*, p. 825, et 18 juin 1861, *ibid.*, p. 922 : Incidents provoqués par des interruptions ou protestations de Jules Favre sur l'effet de la Révolution de 1848 et le coup d'Etat de 1851.

(5) Corps législatif, Séance du 29 janvier 1864, *Monit. universel*, p. 162 : « ... Je chercherai toujours, dit le duc de Morny, par un esprit de conciliation infatigable, à détruire les germes de division ou de défiance que les discussions prolongées introduisent parfois dans les assemblées ».

(6) Cpr. P. de la Gorce, *Hist. du second Empire*, t. II, p. 29-31 ; Emile Ollivier *L'Empire libéral*, t. VI, p. 157, 601.

(7) 3e éd., in-8°, 1868, p. 89.

réparties vives et spirituelles, s'il sait intervenir par de brusques saillies dans la discussion et l'égayer de quelques bons mots, c'est un président accompli : les vœux de l'assemblée et de la nation sont comblés ».

Tout récemment, dans un rapport dont il sera bientôt question, M. Dauzon (1) a tiré argument de ce fait et de sa définition par Prévost-Paradol pour affirmer et établir « la pratique constitutionnelle, ou plutôt la tradition parlementaire, qui commande formellement l'élection au scrutin public du président de la Chambre ». — Le recul des évènements ayant cet effet d'en simplifier la complexité et de faire surgir de la réalité même une sorte de vérité supérieure, on eût assez aisément *a priori* cru impossible l'invocation des précédents du Second Empire, qui ne peuvent guère, en ce qui regarde la liberté, que tromper et égarer ; au surplus, l'appréciation d'une tenue à la Morny de ce rôle présidentiel, dont on présente trop les tendances comme de plus en plus accusées, et qu'entendirent certes de façon meilleure et plus sûre les derniers présidents mêmes, est encore au fragment de Prévost-Paradol, dont les diverses parties ont été par le rapport reproduites en bloc et sans critique : « Quant au rôle de ce président, il faut convenir qu'on s'en fait en France l'idée la plus fausse et la plus fâcheuse... Pour moi, je l'avoue, un des plus tristes symptômes de notre inexpérience des mœurs parlementaires et de notre peu d'intelligence des institutions libres, c'est le plaisir que tout le public français a pris de tout temps à cet inconvenant spectacle, c'est aussi la naïveté avec laquelle des hommes qui ont compris et pratiqué de cette étrange sorte les devoirs d'une présidence législative se sont offerts eux-mêmes avec succès à la gratitude et à l'admiration universelles ».

(1) *Chambre des députés*, séance du 1er décembre 1905 : Annexe, n° 2805. — Rpr. un projet de résolution de M. Fournier (séance du 2 février 1905, annexe n° 2226), tendant à modifier l'art. 2 du Règlement de la Chambre comme suit : « A la première séance d'une nouvelle législature, et après l'installation du président d'âge, il est procédé immédiatement, en séance publique, par scrutin public séparé et à la majorité absolue, à la nomination d'un président et de deux vice-présidents provisoires. Pour ces nominations, chaque député signe lisiblement de son nom, sous risque de nullité, en dessous du nom du candidat, sur le bulletin qu'il a choisi ».

Il n'en reste pas moins vrai cependant, pour quiconque est en défiance quant aux soupçons ou aux manœuvres auxquelles une politique d'utopies ou de rancunes (s'il en existe vraiment une) serait assez volontiers portée, qu'en bien des pays, derrière le capricieux aspect des luttes parlementaires, s'est produit l'invariable antagonisme des idées, et que le président, au lieu d'être, à son poste d'élite, soutenu et encouragé dans un effacement politique discret et salutaire, est, par le parti qui a mis en lui sa confiance, sollicité d'une sorte d'obligation morale de fidélité. Les Anglais constatent qu'à l'heure actuelle, le Speaker des Communes (1) n'entre guère plus dans la voie de la conciliation et de l'entente, encore que, suivant eux, le grand Speaker soit, seul, celui qui, outre sa capacité professionnelle, sa connaissance des règlements et des précédents, sa promptitude à commander, sa célérité à traiter les affaires, sente toute la dignité de sa haute fonction, ait une personnalité sympathique à l'assemblée entière, et respecte scrupuleusement les droits et les privilèges de tous les membres de la Chambre sans considération de rang ou de parti (2).

(1) Le rapport Dauzon s'élève, semble-t-il, contre tout rapprochement qui serait proposé entre le Speaker et le président des assemblées françaises : « En Angleterre, y est-il dit, p. 2, en vertu de la coutume, le Speaker, président de la Chambre des communes, n'est pas choisi parmi les membres de la majorité ; mais il conviendrait d'ajouter que le Speaker, par ses origines historiques et la tradition, est appelé à jouer un rôle différent de celui du président de la Chambre française ; personne ne songe à introduire chez nous le cérémonial de pure forme, pieusement conservé par la pratique anglaise, d'après lequel le Speaker des Communes se présente le lendemain de son élection à la barre des Lords et se soumet en toute humilité à la gracieuse approbation de S. M. ». — Ce cérémonial est plus compliqué encore (V. *Le Petit Temps*, 15 février 1906). Ce serait toutefois en dénaturer le sens que d'en exagérer l'importance et en déduire le caractère non électif et non représentatif du Speaker [V. sur ce caractère Erskine May, *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, 10e éd., 1893, p. 147, 150] ; c'est, en tous cas, n'en guère pénétrer la portée et connaître l'histoire que ne point savoir, d'une part, comment, au dire même des auteurs les plus informés, l'approbation par le roi de la nomination du Speaker n'est point une nécessité légale [Anson, *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, t. I, *Le Parlement*, 1903, Collect. Boucard et Jèze, p. 75-78, 87], et oublier, d'autre part, que, deux fois au 17e et une fois au 18e siècle, des Speakers tinrent leur office en dehors d'un consentement formel de Charles II, de Guillaume d'Orange et de Georges III [Anson, *op. cit.*, p. 87, note 1 ; E. May, *op. cit.*, p. 154].

(2) Tous les rôles, d'ailleurs, changent de caractère. V. L. A Atherley-Jones, *The House of Commons*, dans *The Nineteenth Century*, t. XIX, 1901, p. 1004-1011,

Précipiter en France l'évolution en ce sens, fut, il y a moins de trois mois, le but d'efforts colorés du dessein de donner toute satisfaction à l'esprit électoral, qui est censé reposer sur l'autonomie et implique l'acceptation des responsabilités ; en cette occasion, les attaques contre le scrutin secret, traditionnel en la matière (1), furent menées vivement, comme avec un souvenir de cette maxime de Descartes, qui fut souvent la devise de bien des politiques austères : « Etre aussi résolu dans les actions une fois son parti pris, dans les occasions urgentes, que si l'opinion en vertu de laquelle on agit était certaine ».

*
* *

Une campagne a donc été entreprise pour faire opérer dorénavant au scrutin public l'élection du président de la Chambre des députés.

Ce but indirect lui a été, à vrai dire, prêté de faire, du même coup (2), si elle triomphait, disparaître aussi la tradition suivant laquelle, à chaque Congrès, le président de la République fut, conformément au règlement de l'Assemblée nationale de 1871, élu au scrutin secret. Il n'eût point été, en tout cas,

où, quant aux *leaders*, un parallèle sévère est établi entre M. Balfour, Gladstone et même Disraeli, p. 1007 : « That constant attendance in his place, that keen interest in the debates, that intimate knowledge of procedure and the course of business, that kindly deference to the convenience of the humblest member which so notably distingued Mr. Gladstone — and indeed in hardly less degree Mr. Disraeli — are conspicuously lacking in Mr. Balfour. But, what is of more moment, Mr. Gladstone was a great Parliamentarian, inspired with a profound sense of devotion and veneration for that great assembly of which for more than fifty years he was the most distinguished ornament, the depository of its ancient customs, and precedents, who imparted, less by the splendour of his eloquence, than by the dignity and courtesy of his demeanour, a lofty tone to the House, of which to be a member, he declared, he felt more pride than to be First Minister of the Crown ».

(1) Il l'est en presque tous pays, peut-on dire, (réserve faite spécialement de l'Angleterre). Il n'y a point lieu d'établir ici cette affirmation ; on trouverait, au reste, aisément, pour les Etats autres que la France, les éléments de la preuve en suivant les références données dans Moreau et Delpech, *Les règlements des assemblées législatives* (2 vol. trad., sous presse, de la Bibliothèque internationale de droit public Boucard et Jèze), à la Table alphabétique, v^is^. *Présidents des assemblées, Scrutin secret*. — Pour la France, v. *infrà*, p. 19, note, les textes contenus aux règlements, si peu connus et utilisés, des différentes assemblées.

(2) V. *Le Petit Temps*, 2 décembre 1905.

recherché immédiatement avec succès (1) : les Congrès, au sein desquels sont élus les présidents de la République ne sont que des collèges électoraux, et, non plus que les congrès de révision, ils n'ont eu, et n'auraient, la faculté de pratiquer un mode nouveau de scrutin en dehors d'une décision préalablement prise quant à ce par une assemblée constituante ; il ne souffre sans doute aucune difficulté qu'il n'est ni sanction ni droit formel contre les éventuelles prétentions de la majorité d'un Congrès ; il n'en faut pas moins très énergiquement maintenir (2), au titre de précaution, et pour entraver les excès de pouvoirs de ces assemblées, que la Constitution de 1875 a rompu, implicitement au moins, avec l'idée d'un pouvoir constituant distinct et le système, admis dans les lois antérieures, d'assemblées souveraines gardées en réserve avec compétence pour faire de véritables révisions illimitées, du genre de celles que, sous le règne de Lous-Philippe, Dupin ou Hello, Guizot et Thiers auraient assez aisément fait rentrer dans les facultés du roi et du parlement. Dès lors, parce que, dans la mesure fixée par une délibération préalable des Chambres, le remplacement, quant aux élections, du scrutin secret par le public n'avait point été décidé par un Congrès spécialement réuni pour accomplir la réforme, le Congrès, tenu au mois de janvier dernier, simple collège électoral, n'aurait pu, pour sa mission très restreinte, que voter suivant l'esprit de la loi et les précédents, et c'eût été, le cas échéant, le devoir de son président d'arrêter par la question préalable toute motion qui eût pu entraîner une de ces surprises qui constituent, suivant une tradition encore, « les inévitables effets des assemblées uniques ».

Au surplus, eût-il été même décidé quant à la présidence de la Chambre, pour être, éventuellement, d'autorité ou par sur-

(1) De très justes observations, pour contredire à l'idée contraire défendue notamment par MM. Cruppi, Puech, Codet et Camille Pelletan, furent présentées, le 8 décembre 1905, à la délégation des gauches, par M. Maurice Colin et surtout par M. Georges Leygues (*Le Petit Temps*, 9 décembre).

(2) V. sur la compétence des Congrès les développements non encore égalés, fournis par M. Lefebvre, dans ses brèves, substantielles, excellentes et malheureusement non rééditées *Etudes sur les lois constitutionnelles de* 1875, p. 203, 207, 218 note 1, 230.

prise, étendu à l'élection du président de la République, l'abandon du mode traditionnel de votation n'eût point atteint par ce seul fait toute son ampleur logique : il faudrait, en effet, pour une réforme complète, généraliser l'usage du scrutin public à la nomination de tous les conseils, commissions, ou délégations, en un mot l'étendre aux élections de toutes sortes, si le but est vraiment d'éclairer la situation politique générale et d'opérer le classement des partis, et si la règle à satisfaire est que la responsabilité résultant du scrutin public doit s'attacher à cet acte comme à tous ceux par lesquels un mandataire du peuple affirme et exprime une orientation politique. — L'exactitude et surtout quelques conséquences de cette conception seront tout à l'heure révoquées en doute ; il est néanmoins loisible pour l'instant de présenter à son sujet une observation, qui en un sens donne raison à ceux qui croient faussée, ou en voie de se transformer, la notion de représentation, et en un autre révèle la contradiction de cette doctrine avec cette autre, non abandonnée expressément, qu'un élu, quelque attache qu'il ait avec ses électeurs, est indépendant d'eux parce que la circonscription électorale n'est rien et ne compte pas plus que ses habitants dont un député ne saurait par suite représenter les volontés législatives. L'idée dont procèdent les modifications sollicitées ou impliquées par la mesure réclamée, toutes les fois qu'elle n'est pas définie judicieusement dans ses termes et limitativement dans sa portée, a une parenté, inavouée, mais indéniable, avec cette autre que les Parlements, même élus, risquent d'être des corps oligarchiques, sans contrôle et sans responsabilité, si leurs membres ne sont point disciplinés à travailler sous la surveillance constante du corps électoral ; ce serait, aux mots et aux nuances près, comme un mandat impératif donné à chaque député par chaque circonscription (1). Mais, il le faut comprendre, l'idée n'est

(1) La chose était sentie, en 1843 et en 1845, lorsque se discutait la substitution du scrutin public au scrutin secret pour le vote de toutes les propositions ayant une loi pour objet, par M. Duvergier de Hauranne (Ch. Dép., 22 mars 1843, *Monit. universel*, p. 522) et par M. de Salvandy, disant (Ch. Dép., 18 mars 1845, *Monit. universel*, p. 652) : « On veut y introduire la peur du parti politique, qui n'est quelquefois que la peur de la coterie à laquelle on appartient ; on veut y introduire la peur du collège électoral, la peur de la presse ; on veut y introduire,

rien moins que certaine (1), en fait parce que la réélection, à des époques nécessairement très rapprochées dans un Etat démocratique, peut donner une suffisante sanction au mandat collectif, et en droit surtout parce que, la fiction de souveraineté nationale étant admise, le mandat devrait émaner, non d'une fraction administrative, mais de l'ensemble du pays légal ; d'autre part, chacun le sait, encore que, par la force des choses et l'effet d'un de ces rapports, qui, suivant un mot très juste du duc de Broglie (2), « échappent aux fictions des publicistes », les électeurs doivent avoir un certain contrôle sur les actes de leurs élus (3), le droit positif et la pratique constante des Chambres modernes prohibent le mandat impératif (4).

Il ne faut donc, en semblable matière, prêter un crédit exagéré, ni à ce fait que les électeurs, dont les prérogatives sont

dans certains cas, la peur de l'opinion, la peur du pouvoir... Votre système se lie étroitement à un autre. C'est le système des mandats impératifs. Les deux systèmes émanent de la même source... »

(1) V. la très vigoureuse argumentation de M. Duguit, *op. cit.*, t. II, p. 166-168.

(2) Chambre des Pairs, séance du 28 mai 1828, dans une discussion sur le point de savoir « si les députés promus à des fonctions publiques rétribuées cesseront, *ipso facto*, d'être députés et seront soumis de plein droit aux chances d'une réélection » ; le discours n'étant qu'analysé au *Moniteur*, force est bien de le citer d'après les *Archives parlementaires* (à la fidélité souvent suspecte, d'après M. Aulard, *Rev. histor.*, t. LXXXI, 1903, p. 433-436), 2e série, t. LIV, p. 320 : « La dislocation du corps des électeurs en collèges électoraux, disait le duc de Broglie, est le moyen de procurer l'élection ; mais elle ne constitue pas les collèges électoraux en autant de petites républiques indépendantes, qui aient des droits différents, des intérêts divers, qui envoient des délégués à un congrès... Mais, il n'est pas au pouvoir d'un système, si spécieux qu'on le suppose, d'anéantir les faits, d'abolir les réalités. Par cela seul que des hommes ont traité ensemble, par cela seul qu'ils se sont donné la main en signe d'amitié et d'alliance, il y a des rapports, et ces rapports échappent aux fictions des publicistes ».

(3) V. l'exagération de cette idée par Jacoby, *Gesammelte Schriften und Reden*, t. II, p. 25, cité par Rikker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, Leipzig, 1893, p. 43. — Rpr. cette phrase de M. Doumer, *Livre de mes fils* (Paris, Vuibert et Nony, 1906), p. 211 : « Si les partis veulent faire plus, s'ils s'appliquent à exercer sur les hommes pourvus ou non de fonctions publiques, une surveillance, une tyrannie odieuse entre toutes, s'ils veulent imposer un joug à la masse des électeurs, ils ne forment plus que des factions dont tout homme de caractère, dont tout républicain doit s'écarter ; l'oppression des coteries politiques est une des plaies de la démagogie ».

(4) Cf. ce que j'ai dit dans la *Chroniq. constitut. de France* de cette *Revue*, t. XXI, 1904, p. 131, texte, notes 2 et 3.

respectables au moins autant que celles des députés, doivent savoir comment le député vote, afin de lui retirer ou lui continuer plus tard sa confiance en toute connaissance de cause, — ni surtout à la nécessité, prétendue caractéristique du régime représentatif, de pouvoir constater, en toutes circonstances, l'harmonie des actes et du langage ; aussi bien, ce serait peut-être retomber d'un régime de république aux mœurs d'une monarchie, éventuellement donner carrière, avec la lâcheté de quelques-uns et l'audace de certains autres, à une tyrannie démagogique et à l'aversion qui, au dire du profond historien Guglielmo Ferrero (1), « dans toutes les démocraties est toujours réservée au parti et aux hommes, quels qu'ils soient, qui détiennent le pouvoir ». — Ce n'est point à dire, certes, qu'il y ait lieu, par le mode imposé aux votations, de ménager quelque faveur et de regrettables facultés à ce qu'avec un juste dédain, on appelait, sous la Monarchie de juillet, les « opinions intermédiaires ». (2). Il faut en tous cas prêter égale considération à ce que les minorités n'ont pas dans le monde politique le seul rôle de détacher une à une les voix de la majorité, et aussi à ce que le vote secret n'a point, indifféremment, en toutes matières, la seule utilité de permettre l'obscure expression de ressentiments individuels timides à s'avouer. — Au surplus, toutes formules absolues, qui verraient uniformément dans le scrutin secret une arme peu loyale, et dans le scrutin public, au contraire, la seule garantie du pouvoir contre l'intrigue, de l'opposition contre la corruption, et « pour toutes les opinions fermes, sincères, honnêtes, un gain manifeste, un avantage évident », seraient mal

(1) *Op. cit.*, t. I, La conquête, 1904, pp. 370, 371.

(2) Duvergier de Hauranne, Ch. des dép., séance du 22 mars, *Monit. universel*, p. 522, col. 2 : « Les opinions dont je parle sont celles qui, pour des motifs divers, font profession de tenir perpétuellement la balance égale entre le ministère et l'opposition, et qui, par l'imprévu, calculé ou non, de leurs mouvements, portent dans tous les rangs le désordre et la confusion ; celles sur lesquelles personne ne peut compter, parce qu'elles ne sont pas deux jours de suite à la même place ; celles enfin qui semblent prendre à tâche de communiquer à tous les partis, à tous les pouvoirs, ce qu'il y a en elles de versatile et d'irrégulier... ». — Rpr. à la même séance, des observations analogues de MM. d'Haussonville et Vivien, *ibid.*, pp. 524, 527, et de Lasteyrie, séance du 18 mars 1845, *ibid.*, p. 643.

venues, soit parce que « l'absolu n'a pas de place légitime en matière d'organisation politique » (1), soit surtout parce qu'il est, suivant l'objet des votations, des distinctions si impérieuses qu'elles furent énoncées par les publicistes et maintenues par des assemblées favorables *a priori* et presque avec exclusivisme à la publicité.

Bentham n'hésitait point, en effet, à déclarer « la votation secrète.... la plus convenable pour les élections, c'est-à-dire la plus propre à déjouer la vénalité, à assurer l'indépendance des électeurs », mais aussi la seule, en matière politique, « où on puisse la recommander par une règle générale » (2). Quant aux assemblées françaises, il y a quelque négligence, certainement involontaire, à ne point préciser que, quand elle fut, en plusieurs circonstances, recherchée et décidée (3), la suppression du scrutin secret laissait toujours en dehors de ses prévisions les nominations faites au scrutin public, *i. e.* les élections de personnes (4) : lorsqu'elle fut discutée, pour la

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 688.

(2) *Tactique des assemblées politiques délibérantes*, ch. XXIV, dans les *Œuvres* de Jérémie Bentham, 3e éd. Dumont, Bruxelles, 1840, t. I, p. 398. — « La publicité, y est-il dit, est l'unique moyen de soumettre les votants au tribunal de l'opinion publique et de les tenir dans le devoir par le frein de l'honneur (p. 396)... Les suffrages doivent être donnés secrètement dans tous les cas où il y a plus à craindre de l'influence des volontés particulières qu'à espérer celle de l'opinion publique... Ce serait un grand mal si, dans les élections, surtout dans les élections populaires, l'effet du secret était d'anéantir toute influence. Cette idée d'indépendance absolue dans les votes serait absurde (p. 397)... Il est bon d'observer que le mode secret n'exclut pas, pour ceux qui en auraient le désir, la faculté de faire connaître leurs sentiments. Un secret forcé et universel dans les élections serait une très mauvaise mesure (p. 399). »

(3) V. sur l'histoire des différentes solutions admises, pour le *vote des motions et des lois*, au scrutin public, de 1789 à l'an III ; secret en cas d'appel nominal, de l'an III à l'an VIII ; toujours secret, de l'an VIII à 1845 ; public en principe, de 1845 à 1852 ; et toujours public, de 1852 à 1870, Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 2e éd., 1902, n° 1028, pp. 1170-1172.

Rpr. Règlements actuels du *Sénat* (31 mai et 10 juin 1876), ch. V, art. 47-61, et de la *Chambre des députés* (16 juin 1876), ch. X, art. 78-96, dans Moreau et Delpech, *op. cit.*, t. II, pp. 199-202, 243-247).

(4) V. *Règlement du Sénat*, art. 57 : Les nominations en assemblée générale, dans les bureaux et commissions, se font au scrutin secret. — Pour les nominations en assemblée générale, deux urnes sont placées sur la tribune. Chaque sénateur dépose dans la première son bulletin de vote sous enveloppe non cachetée ; dans la seconde, la boule servant de contre-épreuve. — Le dépouille-

dernière fois, au Sénat, le rapporteur chargé de la défendre, M. Morellet déclara, le 26 juin 1886, « naturel que le scrutin

ment des scrutins de nomination a lieu par des scrutateurs que le sort désigne, au nombre de trois pour chaque table de dépouillement.

Règlement de la Chambre des députés, art. 89 : texte identique.

Rpr. quelques textes extraits des règlements des anciennes assemblées législatives :

I. *Assemblée Constituante. Règlement du 29 juillet* 1789

(Duvergier, t. I, p. 39).

3° Le président sera nommé au scrutin, en la forme suivante : — Les bureaux seront convoqués pour l'après-midi ; on y recevra les billets des votants, et le recensement et le dépouillement des billets se feront dans les bureaux mêmes, sur une liste particulière qui sera signée par le président et le secrétaire du bureau. — Chaque bureau chargera ensuite un de ses membres de porter sa liste dans la salle commune et de s'y réunir avec deux secrétaires de l'assemblée, pour y faire le relevé des listes et en composer une générale. — Si aucune des personnes désignées n'a la majorité des voix, savoir la moitié et une en sus, on retournera au scrutin une seconde fois dans les bureaux et les listes seront également rapportées dans la salle commune. — Si, dans ce second scrutin, personne n'avait la majorité, les deux sujets qui auront le plus de voix seront seuls présentés aux choix des bureaux pour le troisième scrutin. — Et, en cas d'égalité de voix entre les deux concurrents, le plus âgé sera nommé président.

II. *Assemblée Législative. Règlement du 18 octobre* 1791

(Duvergier, t. IV, p. 5).

3. — Le président et le vice-président seront nommés au scrutin individuel, et à la majorité absolue, en la forme suivante : — Les bureaux seront convoqués pour l'après-midi ; on y recevra les billets des votants ; le recensement et le dépouillement des billets se feront dans les bureaux mêmes, sur une liste particulière qui sera signée par le président et le secrétaire du bureau. — Chaque bureau chargera ensuite un de ses membres de porter sa liste dans la salle commune et de s'y réunir avec deux secrétaires de l'assemblée, pour y faire le relevé des listes et en composer une générale.

III. *Convention nationale. Règlement du 28 septembre* 1792

(Duvergier, t. V, p. 6).

3. — Le président sera nommé par appel nominal, à la majorité absolue.

Extrait du procès-verbal de la séance de la Convention du 20 septembre 1792 :

« Le président prononce que la Convention nationale est constituée.

« Un membre propose de procéder, par appel nominal et à haute voix, à l'élection d'un président et de six secrétaires.

« Le président. — Je mets aux voix la proposition de procéder sur-le-champ et sans désemparer, par appel nominal et à haute voix, à l'élection d'un président et de six secrétaires ».

L'Assemblée adopta cette proposition).

Extrait du procès-verbal de la séance de la Convention du 26 septembre 1792 :

« La Convention décrète que le président sera nommé, par appel nominal, à haute voix et que l'on procèdera à l'appel par département, en parcourant successivement les lettres de l'alphabet. »

secret s'applique à des choix de personnes..., et qu'il ne saurait être question de répudier ce scrutin en pareille matière » (1), et, lors de la deuxième délibération, le 11 janvier 1887, maintint que « les élections (du bureau, dans les bureaux, ou celles auxquelles on procède dans les commissions) continueraient à avoir lieu au scrutin secret, comme le prescrit le règlement qui n'est, en aucune façon, visé par le projet de résolution » (2).

IV. *Loi, du 5 nivôse an VIII, relative à la convocation et à l'ouverture des premières séances du Corps législatif et du Tribunat*

Art. 1er. — Le Corps législatif et le Tribunat nomment un président et quatre secrétaires au scrutin individuel et à la pluralité relative.

V. *Sénatusconsulte, du 12 fructidor an X, relatif à la tenue des séances et à l'ordre des délibérations du Sénat*

(Duvergier, t. XIII, p. 281).

Art. 3. — Les... nominations... seront toujours faites au scrutin, à la majorité absolue.

VI. *Sénatus-consulte du 28 frimaire an XII*

(Duvergier, t. XIV, p. 293).

Titre II. — Art. 8. — Le premier consul nommera le président du Corps législatif, sur une présentation de candidats qui sera faite par le Corps législatif, au scrutin secret et à la majorité absolue.

VII. *Charte du 4 juin 1814*

Art. 43. — Le président de la Chambre des députés est nommé par le roi, sur une liste de cinq membres présentée par la Chambre.

VIII. *Règlement du 25 juin 1814, Chambre des députés*

(Duvergier, t. XIX, p. 115).

Art. 34. — Les nominations se font au scrutin secret, et le contrôle des votes se fait par le compte des boules que chaque votant dépose dans l'urne placée sur le bureau des secrétaires.

IX. *Règlement de la Chambre des députés de 1830. — Résolution du 23 août 1830*

(Duvergier, t. XXX, 2e partie, p. 1).

Art. 37. — Les nominations se font au *scrutin secret*, et le contrôle des votes se fait par le compte des boules que chaque votant dépose dans l'urne placée sur le bureau des secrétaires.

(1) et (2) *Journal officiel*, Déb. parlem., 1886, p. 934; — 1887, p. 13. V. surtout ce fragment d'une discussion intervenue, lors de l'élaboration du règlement, devant l'Assemblée nationale de 1848, entre Sainte-Beuve, qui demandait la suppression absolue du scrutin secret, et M. Dufaure, disant de ce mode de scrutin : « Nous ne le voulons pas d'une manière absolue; n'en faisons qu'un vote exceptionnel ;... nous croyons qu'il est nécessaire dans quelques cas. Permettez-moi de vous les indiquer. Quoi que vous fassiez, vous avez des votes secrets ; ce sont ceux qui concernent les personnes. Quand vous votez pour ou contre quel-

Aussi bien, le principe passé dans les assemblées parlementaires quant aux élections de personnes fut-il heurté par les propositions émanées de la délégation des gauches, presque au même temps où, pour assurer le secret des votes et l'indépendance des suffrages, la Chambre elle-même décidait, à une grosse majorité, l'obligation de l'enveloppe uniforme et la pratique des cabines d'isolement. Il est sorti une fois encore victorieux de l'assaut, très ferme en son but, mais de tactique déguisée, qui lui fut donné dans la séance du 12 décembre dernier : le vote d'une motion (1), à double détente, présupposant, en sa première partie, avec une habile imagination, l'adhésion de la Chambre au scrutin public, et, dans sa deuxième, de constitutionnalité discutable (2), mettant en demeure le gouvernement de ne pas clore la session avant d'avoir statué au fond sur la réforme du règlement, fut refusé par 286 contre 278 voix ; la discussion en fut rapide, et peu originale ; par

qu'un, vous le faites au scrutin secret, et je ne sache pas que personne vienne vous proposer d'abolir le scrutin secret pour ce cas-là. Eh bien ! lors des nominations que vous faites pour les présidents et vice-présidents de l'assemblée, vous pouvez avoir des questions personnelles de la plus haute importance, sur lesquelles vous ayez à prononcer... Pour des cas de cette nature (autorisation de poursuites) il peut être d'une extrême importance d'avoir le scrutin secret. Réservez-vous la faculté, toute exceptionnelle nous le reconnaissons, réservez-vous la faculté très rare de donner à chacun cette liberté d'opinion, lorsqu'il est obligé de se prononcer sur un de ses collègues... Réservez aux minorités ce refuge contre l'oppression possible des majorités. Je dis toute la pensée de la commission, elle a craint que ce ne devînt un vote trop fréquent ; elle l'a maintenu comme vote exceptionnel; elle croit que l'assemblée doit le maintenir comme tel et qu'un jour peut-être viendrait où elle regretterait de l'avoir complètement supprimé » (*Monit. univ.*, 19 mai 1848 ; *Duvergier*, t. XLVIII, p. 289, note *a in fine*).

(1) « La Chambre, résolue à substituer le scrutin public au scrutin secret pour l'élection de son bureau, compte sur le gouvernement pour ne pas user de son droit de clôture de la session avant qu'il ait été statué sur les conclusions du rapport de M. Dauzon. »

(2) M. Charles Benoist, Ch. des dép., 2e séance du 12 décembre 1905, *Journ. offic.*, Déb. parl., p. 3898 : « La motion est inconstitutionnelle... Il convient à tout gouvernement, quel qu'il soit, de défendre en toute circonstance, de ne point laisser usurper par personne, fût-ce par le pouvoir législatif, une prérogative essentielle du pouvoir exécutif ».

Le président : « ...Sans doute la clôture est un droit du gouvernement ; mais il appartient à la Chambre, et elle l'a déjà fait, soit en matière de convocation, soit en matière de dissolution, de demander au gouvernement d'user ou de ne pas user de son droit constitutionnel ».

contre, la décision fut heureuse, inspirée par un prudent souvenir des enseignements de l'histoire, une intelligente notion des difficultés ou des dangers impliqués par les votes sur les personnes, un sage souci enfin de maintenir le plus possible son vrai et nécessaire caractère à la présidence législative.

Retrouvant un jour dans un arrêt du Conseil d'Etat « le péché des actes discrétionnaires », que la section du contentieux paraissait avoir abandonné, un grand arrêtiste posa la malicieuse question : « Les formules du Conseil subiraient-elles un roulement ? (1) » On la poserait mieux encore en matière politique, où la restauration de quelques procédés, le renouvellement de certains actes et la réédition de plusieurs raisonnements doivent être tenus pour moins innocents que telle fantaisie d'Hérault de Séchelles qui, chargé de rédiger le projet de Constitution de 1793, envoyait, le 7 juin de l'an II, quérir auprès du garde des imprimés de la Bibliothèque nationale un exemplaire des lois de Minos.

Or, maintes fois, le vote public fut, pour les questions personnelles, substitué au scrutin secret qu'une tradition tient, en pareille matière surtout, pour une garantie de l'indépendance, un frein contre les emportements, ou un préservatif contre ce mobile, familier à bien des âmes, de craindre les rancunes ou les vengeances d'un candidat et du parti auquel elles résistent, au point de mieux aimer chercher leurs faveurs en leur obéissant. Aussi menace ou pression, peur et envie furent fréquemment moyen d'influence et motif de conduite, surtout dans et pour les assemblées judiciaires et politiques. Alors que la vieille justice d'Athènes, (à qui le peuple avait laissé, pour les acquittements ou les condamnations, la faculté de déposer dans les urnes, en dehors de la publicité, les coquillages, cailloux, fèves ou boules, de couleur blanche ou noire), s'était, acquise une réputation égale à celle des modernes juges anglais, les Trente Tyrans, quand ils eurent acquis la plus grande force qui donne le pouvoir, changèrent le mode des

(1) Hauriou, note sous Conseil d'Etat, 15 février 1897, Maestratti de la Rocca, *Sir.*, 98. 3. 85.

procès : les votes contre les sycophantes, Socrate et les meilleurs citoyens, durent être émis au scrutin public, comme, bien des siècles plus tard, ceux qui intéressèrent Louis XVI, les Girondins et les Dantonistes ; et Lysias, dans son plaidoyer contre Agoratus, pouvait dire : « ... Le jugement se passait comme vous le savez vous-mêmes. Les Trente étaient assis sur les bancs où siègent maintenant les prytanes ; ils avaient deux tables devant eux ; les marques des suffrages ne devaient pas être, selon l'usage, jetées dans les urnes ; mais ces urnes étaient placées à découvert sur les deux tables, celle pour les condamnations sur la plus éloignée, celle d'absolution sur la plus voisine. Comment donc un seul des dénoncés eût-il pu échapper ? En un mot, tous ceux qui, sous les Trente, parurent devant le Sénat pour être jugés furent condamnés à mort (1) ». — Et c'est aussi, parce que la précieuse faculté d'user du vote secret, même en matière criminelle et électorale, fut tard seulement reconnue au Sénat (2), que Salluste, révélant la captation de la liberté du suffrage par les patriciens de la République, a écrit : « Si tous les sénateurs jouissaient d'une égale indépendance, ou si le scrutin était plus secret, l'Etat aurait plus de force et la noblesse moins d'influence. Mais, comme il est difficile de ramener au même niveau le crédit de tous (car aux uns le mérite de leurs ancêtres a laissé de la gloire, des honneurs, des clients, et les autres ne sont pour la plupart que des parvenus de la veille), il faut affranchir de toute crainte le vote de ces derniers. Alors, sûr du secret, chacun préfèrera son opinion au pouvoir d'un autre. La liberté est, en effet, également chère aux bons et aux méchants, aux braves et aux lâches ; mais la plupart des hommes l'abandonnent par peur ; stupidement, par une ignominieuse lâcheté, sans attendre l'issue d'un combat incertain, comme vaincus d'avance, ils se soumettent au joug. C'est pourquoi je vois deux moyens de raffermir l'autorité du Sénat : augmenter le nombre de

(1) Cette citation, comme celle de Salluste *infrà*, est faite dans un article de M. Jules Roche, *Le cœur immuable*, paru dans le *Figaro*, du 22 décembre 1905.

(2) V. sur le règlement des travaux du Sénat romain, et particulièrement sur le vote, Mommsen et Marquardt, *Manuel des antiquités romaines*, t. VII : Le Sénat (trad. P.-F. Girard), 1891, pp. 182-184.

ses membres et ordonner le scrutin secret. Ainsi protégées, les opinions s'exprimeront d'autant plus librement... Quelques nobles, avec les sénateurs dont ils ont grossi leurs factions, approuvent, condamnent, ordonnent, dirigent tout suivant leur volonté. Dès que les sénateurs seront plus nombreux et qu'ils voteront au scrutin secret (*per tabellam sententiæ dicentur*), il faudra bien que ces patriciens se dépouillent de leur orgueil, en se voyant obligés d'obéir à ceux qu'ils commandaient naguère si tyranniquement ».

Le secret du vote, en effet, — quoi qu'au point de vue du principe démocratique, il en paraisse à ceux qui, éclairés ou non, reproduisent le raisonnement de la Convention nationale créant, le 11 mars 1793, un tribunal criminel extraordinaire, — c'est, ce peut être, la liberté et une précaution d'égalité ; et, s'agissant du président de la Chambre, c'est, dans la mesure des choses humaines, pour l'assemblée une cause de paix, pour le régime parlementaire une condition de bon fonctionnement, pour l'élu une source plus réelle d'autorité. La preuve en est aisée, si réellement est exact cet ensemble de bon vues générales dont l'expression a été tentée au cours et surtout au début de cette note.

Moyen de liberté : si vraiment il est faux de dire que les électeurs de tous ordres ne sont que des mandataires, tenus d'agir sous la surveillance de ceux dont ils sont les délégués, il importe qu'en certaines circonstances graves, et alors qu'une question d'orientation politique est mise en jeu avec le choix d'une personnalité, de sa seule initiative, le député, libre, suivant un mot de M. Baudin, « de regarder dans sa conscience plus que dans sa circonscription » (1), puisse résister à une poussée de l'opinion qu'il jugerait artificiellement provoquée. —

(1) Il faut, au surplus, dans toute cette matière du vote public ou secret, comme dans celle de la mission et des prérogatives conférées aux membres des assemblées législatives, se garder d'exagérations : avoir, ou simuler, la croyance qu'il ne peut guère exister de bons représentants sans la crainte de l'électeur, c'est rééditer, à d'autres fins, cette théorie des discours et de la déclaration des droits de Robespierre que « toute institution qui ne suppose pas le peuple bon et le magistrat corruptible est une institution vicieuse » ; c'est aussi trop inciter les élus à discerner plus ce qui est « l'opinion publique du moment » que ce qui doit être « la raison publique ».

Précaution d'égalité : si la règle a été consacrée que personne ne peut, dans une section électorale, voter à bulletin ouvert, il n'est rien de trop paradoxal, ou de subtil, ou de blessant aux amours-propres, de penser qu'elle le fut, bien moins à raison de l'éventuelle peur des responsabilités ressentie par ledit électeur que dans un but de moralité commune, pour préserver, par cette règle uniforme du secret, la liberté du voisin sur qui pourraient s'exercer d'abominables pressions, et pour entraver ainsi les capitulations individuelles. — Enfin, cause de paix pour l'assemblée, de bon fonctionnement pour le régime et d'autorité pour l'élu : sans évoquer les dangers qui pourraient, en certaines circonstances, résulter d'une majorité importante jusqu'aux allures, réelles ou prétendues, d'une élection plébiscitaire (1), il faut, comme le fit très justement observer M. Baudin au groupe de l'extrême-gauche radicale-socialiste (2), ne point perdre de vue que, le caractère de la fonction présidentielle étant forcément appelé à se transformer avec une élection au scrutin public, le président, à ne plus représenter d'une façon permanente que les opinions de la majorité, risquerait de n'être plus que l'homme du gouvernement, ayant partie liée avec le ministère, à tel point que l'assemblée n'aurait plus que la ressource de le renverser pour revendiquer ainsi l'indépendance théoriquement si nécessaire

(1) M. Sigismond Lacroix, dans *Le Radical*, du 23 décembre 1905, a très bien mis ce point en lumière à propos de l'élection du président de la République, alors que c'était vraiment pour celle-ci que l'on voulait faire consacrer, dans les conditions par moi rapportées, *suprà*, p. 13, l'usage du scrutin public : « Si l'on demande que les membres du collège présidentiel, sénateurs et députés, votent publiquement, c'est sans doute parce qu'on veut être certain que leur vote sera conforme à la volonté de leurs mandants. Mais cette volonté, relativement au choix du président de la République, ne peut jamais être que présumée, puisque les électeurs du suffrage universel ne sont pas consultés directement sur ce choix. Ne craint-on pas qu'il se trouve des logiciens pour soutenir que, si c'est la volonté du suffrage universel qui doit prévaloir, il serait plus simple et plus sûr de s'adresser directement à lui et de lui confier l'élection du président ? Et comment démontrerez-vous le contraire ? Ce serait, en plein, la doctrine plébiscitaire, avec tous ses dangers. Le scrutin public des électeurs prudemment désignés par la Constitution pour choisir le président n'ouvrirait-il pas la voie au funeste plébiscite personnel ? » — Rpr. ce que j'ai dit du *plébiscite*, dans une *Chronique constitutionnelle de France*, parue, l'an dernier, dans cette *Revue*, t. XXII, 1905, pp. 377-380.

(2) *Journal des Débats*, 9 décembre 1905.

du législatif à l'encontre de l'exécutif toujours enclin aux moyens de pression.

A dire vrai, le caractère secret du vote est, en fait, quelque chose de ténu et d'un peu fictif ; encore convient-il, à mon avis, de respecter cette part de fiction, alors que son bénéficiaire est, d'après l'esprit même de la fonction, appelé à exercer son autorité entre les partis et au-dessus d'eux, avec calme et discrétion, au milieu de beaucoup d'orgueil et de mécontentement, de rancunes toujours prêtes à éclater, d'ambitions et d'intérêts opposés. Maintenir pour son élection le scrutin secret, c'est respecter l'une des dernières survivances de ce mode de votation condamné à d'autres fins pour des raisons qui ont leur valeur ; mais c'est faire de la « politique », si tant est que la politique doive consister pour les partis, non point à être uniquement les esclaves de leur « seconde âme », et à jouir d'un fait de plus grande force, mais à se préoccuper pour eux-mêmes des lendemains, et pour tous de la liberté.

JOSEPH DELPECH,
Professeur agrégé de droit public
à l'Université d'Aix-Marseille.

19 février 1906.

De l'application aux colonies des traités d'extradition

L'extradition est une aide judiciaire que les Etats se prêtent réciproquement depuis un laps de temps relativement court.

Jadis, l'usage que faisait chaque Etat du droit d'asile était plus général qu'il ne l'est devenu.

Le droit d'asile est « le droit qui appartient à tout Etat, en vertu de son indépendance même, de donner asile à qui bon lui semble, d'accueillir l'étranger, le fugitif, le proscrit » (1).

Le développement des idées de solidarité internationale qui réunissent en une grande famille les différents Etats, a fait abandonner peu à peu l'usage de ce droit d'asile; les Etats qui se considèrent comme appartenant à une même civilisation, en sont venus à opposer au droit d'asile, un devoir moral d'assistance réciproque dans la défense contre le crime ; ils ont bénévolement abandonné l'usage d'une partie de leur droit.

Le principe juridique est que la renonciation à un droit ne se présume pas et sera toujours de stricte interprétation.

Telle est la notion admise par plusieurs Etats, qui ne consentent à extrader les personnes qui leur sont réclamées que lorsqu'ils se sont engagés, par traités, à le faire.

Si l'on considère que le droit d'asile soit véritablement un droit, il est évident que telle paraît être la notion exacte des choses en droit strict.

J'en conclus tout naturellement que, dans cette façon de voir :

1° Un Etat ne consentira à l'extradition que s'il s'y est engagé par un traité;

2° Qu'il ne la pratiquera que dans les limites nettement déterminées par ce traité et pour les cas qu'il vise.

Cette façon de voir est suivie par les Pays-Bas, l'Angleterre, la France, la Belgique, les Etats-Unis.

(1) Rivier.

Une tendance plus libérale et plus conforme à la notion supérieure d'une solidarité sociale internationale, fait en quelque sorte fi du droit d'asile, et ne met en avant qu'un droit moral imposé aux Etats : celui de se prêter l'assistance judiciaire la plus étendue, en vue de la défense de tous contre le crime au sein de la société civilisée.

Cette manière de concevoir les choses entraîne, de la part de certains Etats, une application beaucoup plus large et plus abstraite de l'extradition en l'absence même de tout traité ; la Suisse, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie envisagent ainsi l'extradition.

Lors de sa réunion d'Oxford, l'Institut de droit international a même été jusqu'à déclarer que la réciprocité n'était pas nécessaire pour imposer à un Etat l'obligation morale de consentir à l'extradition, et que celle-ci était commandée par le simple souci de la justice en l'absence même de tout échange de bons procédés.

A un point de vue supérieur, cette théorie de défense sociale est tout à fait digne d'admiration.

Si l'on était certain de la perfection des hommes et de l'absence d'abus de la part des gouvernants, il ne resterait qu'à souhaiter son application intégrale. Mais c'est la pratique du principe qui pourrait être de nature à jeter quelque doute dans les esprits et, par conséquent, à en limiter d'avance l'application. Les limites généralement admises ont été de deux sortes :

1° Les Etats ne livrent pas leurs nationaux. Généralement, la loi et même parfois la Constitution défendent aux autorités d'un pays de livrer à un autre Etat ses nationaux. C'est ainsi que l'article 8 de la Constitution belge défend de « distraire, contre son gré, un sujet belge du juge que la loi lui assigne ».

Cependant, les lois des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne ne posent pas ce principe et laissent, par conséquent, à leurs Gouvernements une certaine latitude à cet égard.

Les partisans les plus convaincus de l'extradition souhaitent de voir disparaître cette restriction afin de généraliser la compétence du *forum delicti commissi*.

2° On exclut de l'extradition les délits politiques, surtout lorsque ces délits sont commis par des nationaux du pays qui demande l'extradition.

C'est là, semble-t-il, une mesure des plus sages en principe. Il faut, en effet, se rappeler que les Etats européens, auteurs du droit international et que l'on considère comme formant la famille des nations, ont, malgré leurs points semblables, bien des divergences d'appréciations politiques. Leur qualité d'Etats chrétiens, qui a servi de mot de passe pour leur admission dans cette famille internationale, n'empêche nullement des différences fondamentales.

Ainsi certains pays ont, dans leurs frontières, des peuples païens qui ne les empêchent pas d'être des Etats chrétiens; d'autres sont des Etats chrétiens malgré leur tendance à vouloir séparer complètement du passé leur vie actuelle.

Il est évident que la conception politique, le respect de la vie humaine et des droits individuels, le développement de l'intelligence des masses, la conception du pouvoir chez les dirigeants, l'administration de la justice, la responsabilité de ceux qui sont revêtus d'une fonction officielle, peuvent différer du tout au tout.

Ce qui est un délit politique chez un de ces peuples,—comme, par exemple, en Russie, celui d'exprimer ses opinions, — est un devoir chez l'autre, à tel point qu'en Belgique, par exemple, l'obligation du vote est sanctionnée par la loi.

Cet exemple suffit à montrer la nécessité morale d'exclure de l'extradition des délits purement politiques.

Le passé est là, du reste, pour nous apprendre l'abus qu'on pourrait faire de l'extradition en pareille matière: dans l'antiquité, on se livrait des révoltés, des conspirateurs; au moyen-âge, des hérétiques, et dans la première moitié du XIXe siècle, la Prusse, l'Autriche et la Russie s'entendirent encore pour la livraison réciproque de leurs ennemis politiques qui étaient par exemple des Polonais trop remuants, que l'étranglement de leur pays ne laissait pas indifférents.

Pareilles notions n'entrent plus dans les cerveaux des Occidentaux de l'Europe, qui ne pourraient admettre, notamment, l'extradition pour délits religieux, alors que dans certains

pays, comme la Russie par exemple, ces délits furent jusque tout récemment bien près d'avoir un caractère politique. Cette tendance libérale d'extension des cas d'extradition en arriverait donc, par son application, à l'étouffement des idées libérales dans bien des cas.

Tant il est vrai de dire que l'assimilation complète des Etats chrétiens n'est plus possible, tandis qu'elle se comprenait beaucoup mieux à l'époque où la société des nations admises à en faire partie, se limitait en somme à l'Europe centrale et occidentale ; de nos jours, par contre, des nouveaux venus, non chrétiens, mais adoptant les notions juridiques et administratives européennes, comme le Japon, forcent leur entrée dans la famille civilisée internationale et sont plus proches de nous que bien des nations plus voisines. La conception européenne des Etats civilisés n'est donc qu'une convention basée sur le préjugé de la supériorité européenne et le mépris des civilisations différentes ; elle ne cadre pas exactement avec la réalité des faits.

En résumé, l'extradition des nationaux et des délinquants politiques ne se comprendrait donc qu'entre pays qui auraient une confiance réciproque complète, résultant de ce que leurs législations politiques et pénales reposassent sur des principes analogues et fussent appliquées avec un égal esprit de justice et d'impartialité par des peines similaires.

La réalité des faits ne nous permet pas encore de souhaiter, sous ce rapport, la solution extensive qu'une conception idéale pourrait inspirer si les hommes détenteurs du pouvoir étaient partout des perfections.

Mais dans cette exclusion, dont le maintien nous paraît éminemment sage, il y a des limites à observer, et cela à un double point de vue, nous semble-t-il.

A. — *Limites résultant de la qualification même des délits*

Sous prétexte de délits politiques, on est arrivé parfois à assurer l'impunité aux forfaits les plus graves, comme l'assassinat, l'incendie, les explosions.

Par une singulière contradiction, l'Angleterre, qui ne s'interdit pas absolument, et par principe, l'extradition de ses propres nationaux, a étendu dans des proportions extrêmes la notion du délit politique ; par un renversement des idées juridiques, elle en est de même arrivée, parfois, à croire que les criminels étrangers avaient le droit d'exiger l'asile anglais.

Il y a là évidemment un excès de générosité, inspirée parfois par les combinaisons politiques ; il faut, au contraire, pouvoir, dans bien des cas, distinguer, dans un acte, le crime de droit commun du délit politique, et le second ne peut servir à couvrir le mal évident et dangereux du premier. Mais, en même temps, si le coupable est livré du chef du crime de droit commun, il faut, comme le fait si bien remarquer Rivier, que « le but ou le motif politique de l'acte ne soit pas une cause d'aggravation de la poursuite ou de la peine » ; l'acte qui a entraîné l'extradition aura été, au désavantage du coupable, distingué de son mobile politique ; il ne faut pas qu'après cela, il soit confondu à nouveau avec ce mobile, pour que l'Etat, qui punit, en tire un second désavantage, contradictoire, même contre le coupable.

Il y aurait là quelque chose d'odieux, et il est naturel que l'Etat qui livre l'accusé s'assure, avant d'accorder l'extradition, qu'il sera jugé régulièrement.

Il y aura donc des renseignements préalables à prendre et des engagements formels à obtenir, auxquels les petits Etats comme la Belgique devront tenir d'autant plus qu'ils seraient incapables de venger une violation de la promesse qu'on leur aura faite.

Il semble donc que les Etats doivent garder, sous ce rapport, leur indépendance de façon à pouvoir apprécier chaque cas selon la rigueur des principes juridiques ; à cet égard, malgré l'horreur légitime qu'inspirent les assassinats politiques, je ne peux pas partager le regret exprimé par mon maître regretté, M. Rivier, de ce que les Puissances n'aient pas, en 1881, accepté la proposition russe de s'interdire désormais, en cas de crime, tout examen des cas et toute précaution au sujet de la manière dont ils seraient jugés. Le résultat pratique pourra, croyons-nous, être atteint tout aussi bien et avec

plus de sécurité et de dignité pour tous, de la façon que nous nous sommes permis d'esquisser.

B. — *Limites résultant non seulement de la nature des faits, mais des milieux dans lesquels ils se produisent*

Nous allons ici toucher réellement au fond de la question que nous avons tenté d'examiner.

Les considérations, peut-être un peu longues, que nous avons émises jusqu'ici nous paraissaient nécessaires pour établir les principes sur lesquels nous nous basons, et faire ressortir la différence des situations. Certains actes sont non seulement des atteintes aux biens ou à la vie d'un ou de quelques individus déterminés, mais sont de véritables attentats contre nous et contre l'ordre social tout entier.

C'est ainsi que dans nos pays mêmes, les crimes anarchistes aussi ineptes dans leur préparation que dans le choix de leurs victimes, ne peuvent entraîner contre leurs auteurs que l'exercice d'un droit de défense sociale ; la seule commisération dont ces misérables doivent bénéficier, est celle qui est due à des déséquilibrés, victimes eux-mêmes de l'hérédité du vice et de la misère.

Malgré le devoir évident des juristes de consulter à leur sujet les hommes de l'art, et de les traiter comme des fous plutôt que comme des êtres réfléchis, l'autorité a le devoir impérieux de protéger contre eux la société et de les mettre hors d'état de nuire.

Quelle que soit donc le pays où s'accomplit pareil crime, il constitue une atteinte contre l'ordre social tout entier, et la société des nations civilisées doit se solidariser dans une défense inspirée des principes de l'anthropologie criminelle, mais remplie de fermeté.

Il ne s'agit plus ici de crimes politiques, car l'excès du mal rend solidaires tous ceux qui tiennent à l'ordre social, base nécessaire de la civilisation.

L'extradition s'impose donc, mais nous sommes d'avis que là aussi les Etats ont le droit de se surveiller réciproquement à l'occasion de cette extradition, en vue de l'application de

principes répressifs basés autant sur la médecine mentale que sur le droit.

Qu'en est-il des colonies ? La justification de l'expansion d'un peuple et de son effort colonisateur chez d'autres peuples, paraît résider dans ce principe, proclamé par Herring, qu'un peuple n'existe pas seulement pour lui-même mais aussi pour les autres, et que toutes les nations ont le droit de se trouver en relation avec lui. Ce qui revient à dire que notre habitation n'est pas seulement le coin de terre qui nous vit naître, mais le monde entier, et qu'ainsi les peuples se complètent les uns par les autres, comme les produits des différentes latitudes s'ajoutent les uns aux autres pour faciliter et embellir l'existence de tous.

Le premier droit d'un peuple est de manger et de rechercher sa nourriture partout : il a le droit de se répandre en dehors pour résoudre le problème économique de sa subsistance et de son développement, mais en respectant le droit des autres ; il a en même temps le devoir d'apporter avec lui les produits moraux et matériels de sa civilisation et de son sol.

Dans la plupart des cas, il apportera ainsi les bienfaits de la sécurité et de l'ordre social, dont beaucoup de pays colonisés étaient dépourvus par suite du vice ou de la faiblesse de leurs gouvernements indigènes. Cet ordre social, il a alors le droit et le devoir de le maintenir et de le défendre pour lui-même et pour les colonisés.

Tout ce qui pourra ressembler aux crimes antisociaux dont nous avons parlé, pourra donc entraîner une défense solidaire des peuples colonisateurs. Parmi ces crimes antisociaux se produisant aux colonies, nous croyons pouvoir ranger, dans certains cas, les séditions et les révoltes.

Nous nous permettrons de distinguer, à ce propos, entre les colonies dont les indigènes avaient, avant la conquête, une civilisation avancée bien que différente de la nôtre, et celles dont les indigènes étaient ou sont encore dans un état de culture primitive. Les premiers doivent naturellement être assimilés aux populations des pays colonisateurs eux-mêmes.

Nous distinguerions donc pour eux entre les délits politi-

ques et les délits de droit commun, ou attentats antisociaux, comme nous l'avons fait ci-dessus.

Et il nous semble que, dans de pareilles colonies d'exploitation, généralement très peuplées, comme par exemple l'Annam, le Tonkin, la Tunisie, les colonies voisines doivent, en matière d'extradition, appliquer des principes analogues à ceux qui existent en Europe même ; en allant au delà, les peuples européens conquérants paraîtraient se liguer contre les vaincus, et failliraient à leur mission de développement moral et civilisateur.

La situation nous paraît tout autre en ce qui concerne les peuples d'une civilisation primitive, comme le sont la plupart des colonies d'Afrique.

La colonisation fut pour elle un véritable bienfait en fondant l'ordre et la sécurité et en combattant les pratiques barbares dont les indigènes étaient les premiers à souffrir.

L'intérêt de la civilisation elle-même est engagé dans la domination étrangère actuelle de ces peuplades, tandis que des intérêts commerciaux et politiques sont seuls en jeu dans beaucoup de colonies d'Asie et dans celle des côtes de la Méditerranée.

Dès lors, les révoltes et les séditions des colonies africaines dont nous parlons deviennent des entreprises antisociales, que les principes les meilleurs et l'intérêt des colonisés, comme de tous les colonisateurs, commandent de réprimer.

L'aide réciproque des différentes colonies et notamment l'extradition paraissent donc devoir être ici préconisées ; c'est d'autant plus vrai que les soulèvements qui se produisent, n'ont que de lointains rapports avec les notions spéciales qui en feraient des délits politiques dans nos pays ; il paraît, en effet, impossible de vouloir imposer une façon de traiter ces peuplades sauvages, identique à celle qui est nécessaire pour des agglomérations civilisées ; du reste, dans la pratique, la manière dont on se voit obligé de déposer, par exemple, un Béhanzin, prouve assez qu'une assimilation n'est pas possible.

Cela n'empêche pas les maîtres de la colonie qui accorde l'extradition, de prendre toutes les informations préalables en

vue de s'assurer que les extradés soient jugés d'une façon impartiale et conforme aux principes du droit européen.

L'exception que l'on puisse apercevoir à cette nécessité de l'extradition entre colonies dans les pays de civilisation primitive est, dans une certaine mesure, celle de la désertion pure et simple de militaires. La désertion est, à notre avis, un délit conventionnel d'une nature particulière; elle ne tombe sous le coup du Code pénal militaire que par suite de ce que le service sous les armes revêt un caractère public, sans lequel elle ne serait qu'une simple rupture de contrat ; c'est ce qui explique sa répression par le Code pénal militaire alors qu'elle n'est pas punie par le Code pénal ordinaire ; cette compétence spéciale militaire entraîne pour la désertion en temps de paix, une répression évidemment exagérée et hors de proportion avec le délit, parce que les peines du Code pénal militaire sont prévues pour le temps de guerre ; en campagne, on est obligé de maintenir, à tout prix, la discipline sans tenir trop compte du juste équilibre des peines, pas plus que de leur application équitable : nécessité fait loi dans ces circonstances (1).

Ces réflexions nous amènent à dire que lorsque des hommes enrôlés suivant des principes ressemblant à ceux de l'organisation militaire européenne, se contentent de déserter individuellement sans commettre d'infraction, il semble impossible

(1) Nous sortirions du cadre de cette petite étude, si nous examinions ici le point de savoir s'il serait possible d'appliquer, en temps de paix, des mesures pénales militaires différentes de celles qui, en temps de guerre, sont un mal nécessaire. Peut être pourrait-on assimiler plus ou moins, en temps de paix, les militaires à d'autres fonctionnaires quelconques qui assurent un service public, comme par exemple les employés des chemins de fer, auxquels on refuse le droit de grève, mais sans les soumettre à la répression terrible de la désertion. Peut-être pourrait-on au moins en arriver à distinguer entre les délits purement militaires et les délits de droit commun qui actuellement entraînent pour les militaires un châtiment doublement sévère de celui qu'encourraient pour les mêmes délits d'autres citoyens. C'est là une autre question, qui mériterait d'être étudiée, à cause du caractère mixte, de dévouement patriotique, d'impôt du sang ou plutôt de la personne, et de service public que revêt le service militaire même en temps de paix. Le point de vue de la formation préalable de la discipline qui est aussi à la base du droit pénal militaire, ne doit évidemment pas être perdue de vue, mais pourrait peut-être se concilier avec certains adoucissements juridiques.

que l'on puisse les extrader. Il en serait autrement si, avant de déserter, ils avaient coopéré à une rébellion, mais alors l'extradant devrait exiger qu'ils ne fussent punis que du chef de la révolte et non pas en vertu de la désertion.

Dans certains cas, la désertion en masse pourrait, par la disparition imprévue de la force armée qu'elle provoquerait, être considérée comme une coopération à une sédition constituant le délit antisocial dont nous avons parlé. Il semble que l'intérêt social de la civilisation puisse commander de la contrecarrer. Mais, étant donné ce que nous venons de dire de la désertion, il ne nous paraît pas possible de punir, par un châtiment, cette coopération purement passive, à condition, bien entendu, qu'avant de partir, les déserteurs ne se soient pas rendus coupables d'une participation effective à la sédition ; dans ce cas, la situation serait la même que celle que nous venons d'indiquer pour le déserteur isolé ayant pris part à la révolte, c'est-à-dire extradition possible en vue du châtiment légal de sédition avec garantie d'impunité absolue du chef de la désertion proprement dite.

Pour la désertion en masse, pure et simple, il semble donc que la solution consiste, pour la colonie voisine, à défendre l'entrée de son territoire à cette troupe de déserteurs ; après leur entrée sur le territoire, à les ramener à la frontière pour permettre à la colonie qu'ils ont quittée de les réintégrer sous les drapeaux, mais avec garantie d'impunité du chef de la désertion.

De cette façon, on conjurerait le danger que la désertion en masse ferait courir au maintien de l'ordre, par la disparition subite de la force destinée à le maintenir; l'insuccès de la désertion découragerait les velléités des indigènes de la provoquer, et cependant les garanties légales nécessaires seraient sauves.

J'en conclus que la colonie à laquelle l'extradition est demandée doit examiner chaque espèce, mais que l'extradition entre colonies créées chez les peuples de culture primitive est, dans certains cas, une nécessité qui complète le but civilisateur des colonies.

Car s'il est vrai que les peuples colonisateurs ont un mobile

intéressé d'expansion commerciale ou politique, cela n'empêche qu'à la base de leur conquête se trouve aussi l'idée généreuse de faire partager par des populations malheureuses les progrès de la vie européenne. Comme je le disais, avec Herring, au début de ce petit travail, c'est du reste là la justification morale de leur entreprise.

Ces progrès sont représentés, avant tout, pour les conquis dont nous parlons, par la fin d'une domination tyrannique d'un chef noir quelconque, par l'arrêt des razzias et de l'esclavage, par la sécurité pour l'indigène de n'être pas victime de l'anthropophagie.

A côté des soldats, des administrateurs, des commerçants de la puissance conquérante, on voit aussi, dans la colonie, les missionnaires, les médecins, les gardes-malades qui, par leur présence et leur dévouement, prouvent l'effet généreux et bienfaisant de la colonisation des pays sauvages.

C'est ce côté civilisateur que le Roi des Belges faisait si bien ressortir, en 1876, au début de sa grande œuvre africaine par ces mots : L'esclavage, qui se maintient encore sur une notable partie « du continent africain, constitue, par ses hor« reurs et les malheurs des victimes que la traite fait massa« crer chaque année, une plaie que tous les amis de la civili« sation doivent désirer voir disparaître ».

C'est ce point de vue généreux de la colonisation, en même temps qu'utile au point de vue humain, que le baron Descamps a magistralement fait ressortir dans le second chapitre de son livre : *L'Afrique nouvelle* qu'il intitule : « L'Etat civilisateur dans les pays neufs ».

C'est dire que les révoltes qui contrecarrent ce but civilisateur et utile surtout aux indigènes est dû souvent, non pas à la population même, mais précisément à ceux dont les colonisateurs sont venus troubler l'odieux intérêt, comme, par exemple, les Arabes dans l'Etat du Congo. Il n'y a là rien qui ressemble à un délit politique, comme cela aurait lieu en Europe ou dans les colonies de vieille colonisation. La distinction entre les différentes colonies s'impose donc. Aussi, nous en concluons que les peuples civilisés se doivent, en vue de la réalisation de leur noble but, une aide réciproque nécessaire au succès de leur œuvre.

L'extradition des révoltés, c'est-à-dire de ceux qui, à l'encontre de la civilisation, poursuivent un objet véritablement antisocial, doit empêcher la formation de foyers de résistance sauvage à la sécurité si nécessaire aux pays neufs.

Cette extradition ne peut résulter que d'une confiance réciproque basée sur les principes juridiques de l'Europe, et ne se fera qu'avec toutes les garanties de procédure assurant aux extradés, convaincus de ces crimes antisociaux, un jugement impartial et régulier.

Une surveillance réciproque des pays qui s'aident ainsi, est naturellement indispensable pour éviter les abus qui pourraient suivre l'extradition; il faut donc, pour qu'une application abusive des principes ne puisse amener de réaction contre ce progrès juridique, qu'aucun des pays contractants n'aliène, dans les traités qu'il signe, sa liberté d'examen et de contrôle de chaque demande d'extradition qui lui sera adressée.

Tout ce que nous venons de dire nous amène à conclure que le texte des traités d'extradition de la mère-patrie dira seul s'ils doivent être appliqués dans les colonies et dans quelle mesure ils doivent l'être, mais que les traités à conclure doivent s'inspirer des distinctions et des principes ci-dessus rappelés.

Cette application élargie de l'extradition, moyennant les garanties indiquées, nous paraît être dans l'intérêt non seulement de la colonie qui demande l'extradition, mais aussi de la colonie qui extrade, car elle ne peut pas, sans danger, garder chez elle des éléments subversifs hostiles au progrès et elle doit prévoir pour elle-même les difficultés de l'avenir; elle sera surtout dans l'intérêt supérieur de l'œuvre commune de civilisation.

Notre époque de divulgation par la presse de tout ce qui se passe dans les coins les plus reculés du monde, et de contrôle de l'opinion publique universelle, permet, semble-t-il, ce progrès juridique ; celui-ci eût été impossible au temps des conquêtes lointaines du xve et du xvie siècles pendant lesquels les colonisateurs européens semblaient trop souvent faire fi des principes d'humanité.

Reconnaissons donc une situation nouvelle qui commande

des mesures internationales nouvelles ; distinguons, comme il faut toujours le faire, dans les affaires humaines ; n'assimilons pas toutes les colonies les unes aux autres, et appliquons aux pays encore sauvages les mesures spéciales et humanitaires que la civilisation commande.

Nous n'avons eu pour objet que d'exposer ici les principes qui nous paraissent être à la base du problème posé.

Les dimensions forcément restreintes de cet article ne nous semblent pas permettre d'entrer dans le détail de leur application.

Nous nous sommes efforcé d'examiner un point de droit colonial, en exposant, par ces modestes réflexions, le problème et la solution de principe qu'il nous semble comporter.

Nous croyons pouvoir résumer de la façon suivante les conclusions de notre petit travail :

CONCLUSIONS

1° L'application des traités d'extradition aux colonies dépend du texte de ces traités ;

2° Au sujet des cas de sédition dans les colonies, il y a lieu de distinguer entre :

A. — Les colonies ayant une civilisation propre avancée ; dans celles-ci, la notion du délit politique doit être appliquée d'une manière analogue à celle dont elle l'est en Europe ;

B. — Les colonies de culture primitive, pour lesquelles la colonisation est un bienfait pour les colonisés, par l'introduction chez elles de la civilisation.

On peut y considérer, dans certains cas, les séditions comme des crimes antisociaux contre lesquels les pays colonisants doivent s'aider réciproquement, après examen de chaque cas et avec les garanties nécessaires d'administration équitable de la justice selon les principes européens.

3° Les cas de désertion en masse, même sans participation à la sédition, pouvant être considérés parfois comme une coopération passive à la révolte, pourront être contrecarrés par le renvoi des déserteurs, en vue de leur réintrégation dans le

service, mais avec garantie d'exemption du chef de cette désertion pure et simple.

La désertion individuelle, sans participation à la sédition ni aux crimes qui l'accompagnent, étant une infraction d'un caractère tout particulier, ne pourra nulle part, pas plus qu'en Europe, donner lieu à l'extradition (1).

ALEXANDRE HALOT,
Avocat près la Cour d'appel de Bruxelles, secrétaire du Conseil supérieur de l'Etat indépendant du Congo.

(1) Voir au sujet de ce 3° de nos conclusions, le développement de pensée aux pages 35 et 36 ci-dessus avec la note de la page 35).

De l'autorisation d'office de l'acceptation des libéralités faites aux établissements municipaux de bienfaisance.

La question de savoir s'il convient de donner à l'autorité supérieure le droit d'autoriser d'office les établissements municipaux de bienfaisance à accepter les libéralités qui leur sont adressées peut être diversement résolue suivant le point de vue auquel on l'envisage.

D'après les principes essentiels de la tutelle administrative, il appartient à l'autorité supérieure d'approuver ou d'annuler les délibérations des représentants des établissements publics. Mais elle n'a pas le droit de réformer ces délibérations et de prendre des résolutions destinées à remplacer celles qu'elle a mises à néant. Or, en lui permettant de contraindre un établissement municipal de bienfaisance à recevoir une libéralité qu'il a refusée, on lui laisse substituer son initiative à celle de cet établissement et on porte, par la même, atteinte à l'autonomie de ce dernier.

Néanmoins, comme le fait remarquer M. Marguerie (1) « les établissements publics ayant été institués en vue de certains intérêts généraux personnifiés sous le nom de services publics, l'autorité, qui a pour devoir de défendre et de protéger ces intérêts, doit faire en sorte que ces établissements ne négligent aucune occasion d'augmenter leurs revenus et elle peut les contraindre, au moyen de l'autorisation d'office à accepter des libéralités les mettant à même de remplir d'une façon plus complète et plus satisfaisante la mission qui leur incombe ».

Aussi était-il généralement admis jusqu'à la loi du 4 février 1901 que l'autorité supérieure pouvait autoriser d'office l'acceptation des libéralités dont les établissements publics de bienfaisance étaient gratifiés.

(1) *Dictionnaire général d'administration*, V° Dons et legs, IV, § 5, p. 920

C'est dans ce sens que la jurisprudence avait été établie depuis un avis du Conseil d'Etat du 25 février 1835 rendu à propos d'un legs fait aux pauvres de Calais. Les considérants de cet avis portent que « dans quelque rapport qu'on l'envisage, ledit legs est avantageux pour les pauvres de Calais; que, dans ces circonstances l'abandon de leurs intérêts faits par les membres mêmes du bureau de bienfaisance naturellement appelés à les défendre, ne saurait leur préjudicier et faire obstacle à l'acceptation du legs et à l'autorisation royale ».

Cette jurisprudence a été approuvée par les jurisconsultes les plus éminents. « De l'esprit, comme du texte de l'article 910 du Code civil, écrit M. Tissier (1), il résulte que l'autorité gouvernementale ou administrative a toute liberté pour décider si les dons et legs faits aux établissements publics doivent ou non recevoir leurs effets; elle exerce sa mission en toute indépendance et sans aucune entrave; elle est comme un arbitre chargé d'apprécier les divers intérêts qui se trouvent aux prises et de faire triompher celui qui lui paraît le plus digne de sollicitude. Si l'intérêt d'un établissement public auquel a été adressé un don ou legs commande l'acceptation il importe qu'elle soit autorisée par le gouvernement quand bien même l'établissement donataire ou légataire se serait prononcé pour la répudiation; l'autorité supérieure ne saurait complètement et convenablement remplir son rôle que si elle peut autoriser d'office ».

Mais, si le régime établi par l'article 910 du Code civil n'était pas douteux, la question de savoir dans quelle mesure l'autorité supérieurea conservé, depuis la loi du 4 février 1901, le droit d'autoriser d'office les établissements publics de bienfaisance à accepter les libéralités dont ils sont gratifiés ne manque pas de soulever de graves difficultés d'interprétation.

Le Conseil d'Etat consulté par le ministre de l'Intérieur sur cette question a émis l'avis suivant :

« Le Conseil d'Etat,

« Vu la loi du 4 février 1901, art. 4 et 7.

(1) *Répertoire du Droit administratif*, V° Dons et legs, p. 396.

« *1° En ce qui concerne les dons et legs qui ne donnent pas lieu à des réclamations de familles.*

« Considérant qu'en vertu des paragraphes 1 et 3 de l'article 4 de la loi sus-visée du 4 février 1901, les délibérations de la commission administrative d'un établissement municipal de bienfaisance portant refus de dons et legs exempts de toute charge, condition ou affectation immobilière, sont, moyennant avis conforme du conseil municipal, exécutoires par elles-mêmes, sans approbation de l'administration supérieure; que dès lors il ne saurait y avoir place dans ces circonstances pour une autorisation d'office ;

« Mais considérant d'une part que, si le conseil municipal se prononce pour l'acceptation des dons et legs purs et simples refusés par la commission administrative, le préfet est, à raison de ce désaccord entre la commune et l'établissement donataire ou légataire, appelé à statuer définitivement par arrêté motivé et qu'il a par là même qualité pour autoriser d'office l'acceptation desdites libéralités ;

« Considérant d'autre part que, lorsque des dons et legs faits à un établissement municipal de bienfaisance sont grevés de charges, conditions ou d'affectation immobilière, leur refus doit, aux termes du second paragraphe de l'article 4, être autorisé par arrêté préfectoral, ce qui implique également dans ce cas le droit d'autorisation d'office pour le préfet ;

« *2° En ce qui concerne les dons et legs qui donnent lieu à des réclamations des familles ;*

« Considérant que l'article 7 de la loi du 4 février 1901 charge le gouvernement d'autoriser l'acceptation de ces libéralités par décret rendu en Conseil d'Etat, sans distinguer entre l'autorisation donnée sur demande et l'autorisation d'office ;

« Considérant toutefois que cet article doit se concilier avec l'article 4 et que, par conséquent, le droit d'autorisation d'office fait défaut au gouvernement dans le cas où le refus d'un don ou d'un legs fait à un établissement municipal de bienfaisance est exécutoire par lui-même, c'est-à-dire lorsque la commission administrative refuse, d'accord avec le conseil municipal, une libéralité pure et simple ;

« Considérant au contraire que dans le cas où le refus d'un don ou d'un legs devrait en l'absence de toute réclamation être approuvé par arrêté préfectoral soit parce que le conseil municipal est favorable à l'acceptation, soit parce qu'il s'agit d'une libéralité grevée d'une charge, d'une condition ou d'une affectation immobilière, un décret rendu en Conseil d'Etat peut, s'il s'est produit des oppositions des parents du donateur ou du testateur, autoriser d'office l'acceptation du don ou du legs, les pouvoirs du préfet se trouvant alors transférés au gouvernement ;

« Est d'avis qu'il y a lieu de répondre au ministre dans le sens des observations qui précèdent ».

Ainsi, d'après cet avis, le seul cas, dans lequel le pouvoir pour l'autorité supérieure d'autoriser d'office l'acceptation de libéralités adressées aux établissements municipaux de bienfaisance, cesse d'être reconnu, est celui dans lequel, qu'il y ait ou non réclamations des familles, la commission administrative refuse, d'accord avec le conseil municipal, une libéralité pure et simple ; c'est là la seule hypothèse où l'intervention de l'administration supérieure ne soit pas nécessaire.

LOUIS ROGER,
Auditeur au Conseil d'Etat.

NOTES DE JURISPRUDENCE

SECTION I

Jurisprudence administrative

PREMIÈRE PARTIE

CONTENTIEUX DE L'ANNULATION

SOMMAIRE. — Collaboration des Ministres aux actes accomplis par le Président de la République. C. d'Etat, 10 mars 1905, *Mac Donnel*; 7 avril 1905, *Eglise réformée du Havre*; 19 mai 1905, *Carrière*; 7 août 1905, *Zill-Desilles*.

2. — Nature juridique du décret en Conseil d'Etat rendu en vertu de l'article 47, l. 10 août 1871. C. d'Etat, 10 février 1905; *Monsservin*, 10 nov. 1905, *Carrère*.

3. — Nature juridique de l'inscription d'un officier au tableau d'avancement. C. d'Etat, 15 décembre 1905, *de La Taste*.

§ I

De la collaboration des Ministres aux actes juridiques accomplis par le Président de la République

Conseil d'Etat, 10 mars 1905, *Mac-Donnel*; 7 avril 1905, *Conseil presbytéral de l'Eglise réformée du Havre*; 19 mai 1905, *Carrière*; 7 août 1905, *Zill-Desilles*.

D'après le texte et l'esprit des lois constitutionnelles de 1875, tous les actes juridiques accomplis par le Président de la République doivent porter le contreseing d'un ministre. « Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre » (art. 3, *in fine*, l. const. du 25 février 1875). Il faut même ajouter que les actes du Président doivent porter le contreseing d'un ministre *au moins*. Il est des cas, en effet, où la loi ou un règlement exige le contreseing de plusieurs ministres.

La nécessité de ces contreseings n'est pas une pure formalité. Le contreseing engage la responsabilité du ministre qui l'appose. Dès lors, en droit et en fait, la signification du contreseing est la suivante : les actes juridiques accomplis par le Président émanent de deux agents au moins : le Président, le ministre qui contresigne. Il

faut le concours de leurs volontés pour que l'acte soit régulier. La compétence du Président n'est donc jamais unipersonnelle; elle est toujours collégiale. Quel est en fait le rôle joué par chacun de ces collaborateurs dans l'accomplissement de l'acte ? C'est là une question de pur droit constitutionnel, qui n'intéresse pas la technique juridique administrative.

De cette collaboration et de cette compétence collégiale découlent des conséquences juridiques très importantes et sur lesquelles l'attention vient d'être dirigée par un assez grand nombre d'arrêts rendus en 1905 par le Conseil d'Etat.

La présente note a pour objet de les grouper.

Première conséquence. — L'acte juridique accompli par le Président et qui ne porte pas le contreseing d'un ministre est nul. Ce n'est pas pour vice de forme, mais pour incompétence. Les décrets du Président de la République, malgré leur titre, émanent, en effet, non pas d'un seul agent administratif, mais de plusieurs agents. Le ministre qui contresigne n'est pas seulement consulté ; il approuve. Son avis est obligatoire en ce sens que le Président ne peut pas passer outre. Le cas d'un décret dépourvu de contreseing ministériel, en pratique, ne s'est jamais présenté. Il n'y a donc pas lieu d'y insister davantage.

Deuxième conséquence. — L'acte juridique accompli par le Président de la République est nul *pour incompétence* s'il ne porte pas le contreseing de *tous* les ministres dont une loi ou un règlement exige la collaboration et l'approbation. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat par un arrêt du 19 mai 1905, *Carrière* :

« Le sieur Carrière qui a été nommé greffier-notaire près le tribunal de Brazzaville par un décret du 19 décembre 1900, rendu conformément à l'article 3 du décret du 1er décembre 1858, *sur les propositions du ministre des Colonies et du garde des sceaux, ministre de la Justice, et contresigné par ces deux ministres,* ne pouvait, suivant la même disposition du décret de 1858, être révoqué de ses fonctions que par un décret rendu dans les mêmes formes. Le décret du 8 février 1902 prononçant la révocation du sieur Carrière n'a été rendu que sur la proposition du ministre des Colonies et n'a été contresigné que par ce ministre ; dès lors, le requérant est fondé à demander l'annulation du décret en ce qui le concerne... »

Dans cet arrêt, je critique les mots « dans les mêmes formes ». Il y a non pas vice de forme, mais *incompétence*. Les ministres n'ont pas à donner un *avis* ; ils collaborent à l'acte en ce sens que l'acte est le résultat, dans le fond et dans la forme, du concours de trois volontés : celle du Président, celles des deux ministres.

Troisième conséquence. — Le ministre dont le contreseing est requis peut refuser son approbation et, par là, empêcher l'accomplissement de l'acte. Toutes les fois que la loi ou le règlement ne fixe pas le moment auquel il doit manifester sa volonté, le ministre peut régulièrement, *au moment qui lui plaît,* décider que tel acte requérant sa collaboration ne sera pas accompli Ceci est très important dans le gouvernement parlementaire où le ministre est le seul canal régulier pour arriver au chef du pouvoir exécutif. Cela signifie qu'en France, où les ministres ont seuls l'*initiative* des actes qui seront soumis au Président de la République (1), le ministre qui a décidé qu'un certain acte nécessitant le concours du Président ne sera pas accompli, peut refuser de proposer cet acte au Président ; la décision de refus de proposition est parfaitement régulière Le ministre ne commet aucun excès de pouvoir. Sa décision est à l'abri du recours en annulation. Une hypothèse pratique est celle où la loi a décidé qu'un établissement ne pourrait être créé qu'à la suite d'une autorisation donnée par décret du Président de la République. Le ministre compétent, saisi d'une demande d'autorisation, n'est pas tenu de la présenter au Président de la République. Il peut, dès la réception de la demande, refuser sa collaboration ; par là, il est certain que l'autorisation ne pourra pas être accordée. Il est donc inutile d'aller plus loin. Le ministre peut donc notifier à l'impétrant sa décision de refus (2).

(1) Esmein, *Elém. de droit const.*, 3e édit., 1903, p. 116 et s. : « N'étant pas responsable, il (le président) ne pourra point *prendre l'initiative* ni imposer sa volonté. Entre le chef de l'Etat et les ministres, la relation... est renversée dans le gouvernement parlementaire. Jadis, c'était le premier qui décidait, mais à condition d'obtenir le contreseing des seconds ; maintenant, ce sont ceux-ci qui décident, mais il leur faut obtenir la signature du premier ». Cette initiative apparaît bien dans la formule des décrets : « Le Président de la République, sur la *proposition* du ministre... », ou encore « sur le *rapport* du ministre..., décrète :... ». Il n'en est autrement que pour le décret qui nomme le président du Conseil des ministres.

(2) On a essayé de justifier autrement cette solution. On a dit que « d'après les principes généraux du droit », « le gouvernement n'est tenu de statuer par décret en Conseil d'Etat sur les demandes d'autorisation dont il est saisi que dans les cas exceptionnels, limitativement prévus et déterminés par la loi. L'article 8 de la loi du 24 mai 1872 détermine, en effet, les cas dans lesquels la Haute Assemblée doit être appelée à donner son avis ; elle n'a compétence que dans ces cas ainsi limitativement indiqués » (Baudouin, Conclusions dans l'affaire jugée par la Cour de cassation, 16 juillet 1904). Cette allusion aux « principes généraux » est trop vague. Quant à l'argumentation développée au texte, on a paru mettre en doute sa valeur : « On prétend, déclarait le procureur général Baudouin devant la Cour de cassation le 16 juillet 1904... qu'un décret ne peut intervenir qu'autant qu'il est revêtu du contreseing du ministre compétent

C'est la solution qui a été consacrée par le Conseil d'Etat par un arrêt du 10 mars 1905, *Mac-Donnel*, dans les circonstances suivantes (1) :

La supérieure générale des religieuses de l'Assomption avait demandé l'autorisation de fonder un établissement de la congrégation à Reims. D'après l'article 13 de la loi du 1er juillet 1901, « aucune congrégation religieuse... ne pourra fonder aucun nouvel établissement qu'en *vertu d'un décret en Conseil d'Etat* ». Le ministre de l'Intérieur et des Cultes ayant prononcé le rejet de la demande d'autorisation, un recours pour excès de pouvoir fut formé contre la décision du ministre, attendu, déclarait la requérante, « qu'il n'appartient qu'au chef de l'Etat de refuser l'autorisation demandée et qu'en statuant sur cette demande le ministre a excédé les limites de sa compétence ; qu'à supposer même que le ministre pût prendre directement une décision, il ne pouvait se dispenser de consulter au préalable le Conseil d'Etat ». Le Conseil d'Etat a rejeté le pourvoi comme mal fondé.

« Pour demander l'annulation de la décision attaquée, la requérante se fonde sur ce qu'elle a été prise en violation de l'article 13 de la loi du 1er juillet 1901, d'après lequel le rejet de sa demande n'aurait pu être prononcé que par décret

et que tout est dit, dès lors que ce ministre le refuse ». C'est ma thèse. Le procureur général Baudouin la critique : « C'est presque toujours vrai en pratique, dit-il, en ce sens que le ministre ne refusera, suivant toutes les vraisemblances, son contreseing que parce qu'il se trouve soutenu par la majorité du Parlement, et que, dès lors, il est donc peu probable que le Président de la République use du pouvoir que la Constitution lui accorde de changer de ministre. Mais si cela est vrai en pratique, il faut reconnaître qu'*en droit constitutionnel le chef de l'Etat peut aussi se séparer du ministre récalcitrant et faire appel au concours d'un plus docile : d'où l'impossibilité théorique de passer outre n'existe pas* ». La critique ne me paraît pas fondée. Elle ne tient pas compte de cette règle non écrite mais certaine du gouvernement parlementaire que l'initiative des actes accomplis par le Président de la République appartient nécessairement aux ministres responsables. Sans doute, le Président peut renvoyer, avec la collaboration d'un autre ministre, un ministre qui lui déplaît, le remplacer par un ministre « plus docile » qui lui présentera un projet de décret, lequel, revêtu de la signature du président, sera juridiquement valable. Mais cela n'empêchera pas la décision de refus opposée par le ministre révoqué d'être, elle aussi, juridiquement valable. La situation sera la suivante : l'autorisation aura été refusée une première fois et accordée ensuite ; ces deux actes sont l'un et l'autre parfaitement réguliers ; l'un et l'autre produiront successivement leur effet juridique.

(1) Cette solution avait déjà été consacrée par la Cour de cassation en 1904, 16 juillet 1904, *Dames de la Fournière* ; 6 août 1904, *Roby*. Dalloz, 1904. 1. 597 et s., et par un avis du Conseil d'Etat en date du 4 septembre 1902 (Dalloz, 1904. 4. 42). Cpr., sous l'arrêt du 16 juillet 1904, les conclusions du procureur général Beudouin, rapportées dans Dalloz.

rendu en Conseil d'Etat. Mais il est de principe qu'en dehors d'un texte, qui spécifie qu'il doit être statué « le Conseil d'Etat entendu », il appartient au gouvernement de décider quelles sont les affaires qui seront soumises à l'examen préalable du Conseil d'Etat. Si, aux termes de l'article 13 de la loi susvisée, aucune congrégation ne peut fonder un nouvel établissement qu'en vertu d'un décret rendu en Conseil d'Etat, cet article ne contient aucune disposition pour le cas où l'autorisation n'est pas accordée. Même il résulte des termes de l'article 24 du décret d'administration publique du 16 août 1901 que le ministre n'est pas tenu de faire procéder à l'instruction des demandes dont il est saisi. Il suit de là que le ministre de l'intérieur, chargé de pourvoir à l'exécution de la loi, a le droit, en ce qui concerne ces demandes, de faire connaître aux intéressés par simple décision administrative qu'il n'y sera pas donné suite, et qu'en prenant la décision attaquée le ministre n'a commis aucun excès de pouvoir... »

L'arrêt précité réserve avec raison le cas où la loi ou le règlement vient déterminer les conditions dans lesquelles se produira la collaboration nécessaire du ministre. La loi ou le règlement peuvent décider, en effet, que le ministre ne devra prendre une décision qu'après avoir consulté ses autres collaborateurs ou après avoir procédé à une instruction ; le ministre excéderait ses pouvoirs s'il refusait sa collaboration avant d'avoir procédé à cette instruction ou à cette consultation. Evidemment, il reste toujours libre de refuser sa collaboration et de rendre ainsi l'acte impossible, mais comme la loi veut qu'il ne se décide qu'après s'être éclairé, s'il ne procède pas selon le vœu de la loi, il commet un excès de pouvoir. Toute la difficulté — et elle n'est pas très grave — revient à rechercher dans quels cas la loi ou le règlement ont établi pour le ministre cette obligation. La formule généralement employée est celle à laquelle fait allusion l'arrêt précité du Conseil d'Etat : il sera statué « le Conseil d'Etat entendu ». Tel est, par exemple, le cas pour les demandes en concession de mines (1). D'après l'article 28 de la loi du 21 avril 1810, « il sera définitivement statué sur la demande en concession par un décret... délivré en Conseil d'Etat ». Le ministre de l'Intérieur peut empêcher la concession en refusant son approbation ; mais il ne peut manifester son opposition qu'après avoir entendu le Conseil d'Etat et consulté le Président de la République. Au cas de refus irréductible opposé par le ministre, un *décret* du Président contresigné par le ministre refusera la concession, le Conseil d'Etat entendu (C. d'Etat, 24 janvier 1872, *Astier*, *Rec.*, p. 34 ; 10 mars 1876, *Zégut*, *Rec.*, p. 248).

En dehors de cette formule, il y a d'autres hypothèses où la loi exige qu'une procédure d'instruction ait lieu. Tel est le cas pour les

(1) Cpr., en ce sens, la note sous l'arrêt précité du 18 mars 1905, *Recueil*, p. 242.

recours administratifs en annulation portés devant le Président de la République en Conseil d'Etat.

Un recours proprement dit, par définition, suppose une procédure d'instruction. Le ministre, en refusant de faire procéder à cette instruction, commet un excès de pouvoir, car la loi a considéré cette instruction *préalable* comme une garantie pour les administrés. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 7 août 1905, *Zill-Desilles* (1).

Un prêtre avait adressé au ministre de l'Intérieur un recours pour abus contre son évêque. D'après l'article 8 de la loi du 17 germinal an X, le requérant « adressera un mémoire détaillé et signé au ministre des Cultes, lequel *sera tenu* de prendre, dans le plus court délai, tous les renseignements convenables, *et, sur son rapport, l'affaire sera suivie et définitivement terminée dans la forme administrative* » (c'est-à-dire par décret en Conseil d'Etat). De ce texte, il résulte que, *quelle qu'elle soit*, la décision sur le recours ne doit être prise qu'après que tous ceux qui doivent collaborer à cette décision ont exprimé leur avis. Néanmoins, le ministre des cultes saisi du recours pour abus introduit par le prêtre avait refusé d'envoyer la requête au Conseil d'Etat. Cette décision ayant été attaquée par recours pour excès de pouvoir, le ministre a fait valoir que « l'envoi au Conseil d'Etat d'un recours pour abus ne constituait pas pour le requérant un droit dont la méconnaissance pût donner lieu à une réclamation contentieuse ; en effet, la juridiction d'abus est essentiellement politique ; le gouvernement qui agit, en cette matière, dans la plénitude de sa souveraineté, est le maître d'apprécier s'il convient ou non d'envoyer un recours pour abus au Conseil d'Etat ; ce droit du gouvernement ne lui a jamais été contesté et, en fait, il n'a jamais cessé d'en user à l'égard d'innombrables plaintes qu'il s'est abstenu de transmettre au Conseil d'Etat, les jugeant sans valeur ; dans l'espèce, le recours pour abus dirigé par le sieur Z... contre l'évêque... ne renferme pas de motifs sérieux ».

Cette thèse a été formellement condamnée par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 7 août 1905. « D'après les articles 6, 7 et 8 de la loi du 17 germinal an X, *il doit être statué* sur les recours pour abus par *décrets rendus en Conseil d'Etat* sans qu'il y ait lieu de distinguer suivant qu'ils ont été introduits par le ministre ou par les parties intéressées ». En conséquence, le Conseil d'Etat a annulé la décision par laquelle le ministre avait refusé de transmettre au Conseil d'Etat le recours pour abus formé par le requérant.

(1) Voir le texte de l'arrêt dans cette *Revue*, 1905, p. 778 et 779.

§ 2

Le décret en Conseil d'Etat prononçant l'annulation d'une délibération d'un Conseil général par application de l'article 47 de la loi du 10 août 1872 n'est point une décision contentieuse ni quasi-contentieuse. En conséquence, il peut être attaqué par un recours pour excès de pouvoir.

Conseil d'Etat, 10 février 1905, *Monsservin et autres* ; 10 novembre 1905, *Carrère.*

C'est une tendance très curieuse, chez ceux qui s'occupent de droit administratif, de voir facilement, dans certaines procédures, des recours contentieux et, dans certains agents administratifs, des juges. Dès qu'un pouvoir de surveillance est exercé par des agents sur d'autres agents, on aime parler de juges et de jugements. Si le pouvoir de surveillance est limité par la loi, s'il ne doit consister qu'en une appréciation de la *légalité* de la conduite de l'agent surveillé, la tentation devient encore plus forte ; si enfin l'agent investi du pouvoir de surveillance est, d'après la loi, tenu de prendre certains avis avant de statuer et notamment l'avis d'un conseil, alors l'indication paraît décisive. Il y a, dit-on, contentieux véritable.

Le vice de ces raisonnements, c'est de s'en tenir aux formes ; nul savant ne s'est avisé de classer les individus selon le vêtement qu'ils portent ou selon le genre de coiffure qu'ils ont adopté ; il est, au contraire, de nombreux juristes qui veulent classer les actes juridiques d'après les formes qu'ils revêtent accidentellement.

Après tout, les erreurs de classification sont excusables chez des jurisconsultes qui se préoccupent de trouver immédiatement une solution aux espèces qui leur sont soumises ; ils n'ont pas le loisir de procéder à une analyse minutieuse des actes et à des constructions juridiques d'ensemble. Pourtant, chose curieuse, ces erreurs sont surtout le fait des jurisconsultes de cabinet.

Ainsi, c'est un ancien conseiller d'Etat, Bouchené-Lefer, ce sont des présidents de section au Conseil d'Etat, Aucoc et Quentin-Bauchart, c'est enfin un vice-président du Conseil d'Etat, Laferrière, qui, par leurs judicieuses critiques, ont dissipé l'erreur du ministre juge de droit commun en matière administrative. On sait avec quelle ardeur Laferrière a combattu la théorie du ministre juge et affirmé que les ministres ne sont jamais des juges; que leurs décisions ne sont jamais des jugements. Cette thèse de Laferrière se heurtait à la quasi-unanimité

des auteurs. Les décisions des ministres en matière contentieuse, écrivaient des professeurs comme Serrigny, « ont une apparence, une couleur de jugement » ; « les ministres ont *une espèce de juridiction* analogue à celle des tribunaux ». Et encore aujourd'hui, ce sont des professeurs, MM. Ducrocq (1) et Artur (2), qui restent les derniers partisans d'une thèse que l'on aurait pu croire ruinée à jamais.

Si, sur ce point, la cause semble aujourd'hui gagnée, il s'en faut que les enseignements de Laferrière aient porté tous leurs fruits et que l'on ait procédé « aux sérieuses investigations juridiques dans le domaine du contentieux administratif » qu'il recommandait.

Je crois qu'il y a lieu aujourd'hui de reprendre la lutte contre une théorie qui rappelle celle du ministre juge : celle des recours quasi-contentieux. Cette thèse a été présentée récemment et adoptée par quelques jurisconsultes. A mon avis, elle n'est pas moins fausse, ni moins restrictive des garanties des administrés que la doctrine qu'a fait condamner Laferrière.

Cette thèse, en termes généraux, serait la suivante : Les décisions prises par les agents administratifs dans l'exercice du pouvoir de surveillance ont un caractère contentieux, toutes les fois que le contrôle porte exclusivement sur la légalité des actes accomplis par l'agent contrôlé. De cette idée, combinée avec les règles sur le recours pour excès de pouvoir, il faudrait déduire logiquement deux conséquences : 1° le recours pour excès de pouvoir ne pourrait pas être dirigé contre l'acte d'un agent administratif toutes les fois que la loi charge un agent administratif supérieur d'en contrôler la légalité (*application de la théorie du recours parallèle*) ; 2° la décision de l'autorité administrative qui contrôle la légalité ne serait pas susceptible, *par nature*, de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, attendu que le recours n'est pas possible contre les actes qui n'ont pas le caractère administratif, en particulier contre les actes juridictionnels.

On le voit, la thèse aboutit pratiquement à restreindre considérablement le recours pour excès de pouvoir. Comme le recours pour excès de pouvoir est la seule arme efficace qui appartienne aux administrés pour se défendre contre les abus des administrateurs, la théorie a pour résultat nécessaire de renforcer l'arbitraire administratif et de diminuer les garanties des administrés.

L'application de cette doctrine a été faite aux décrets en Conseil

(1) Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7e édition, tome II (1897), p. 159 et suivantes.

(2) Artur, *De la séparation des pouvoirs*, dans cette *Revue*, 1900, tome XIV, p. 503 (p. 199 et s. du tirage à part).

d'Etat par lesquels le Président de la République prononce l'annulation de délibérations des Conseils généraux par application de l'article 47 de la loi du 10 août 1871 (1).

Certains auteurs ont affirmé le caractère *quasi-contentieux* de ce décret. En ce sens se prononce le professeur Hauriou (*Précis de droit administratif*, 5e édit., p. 269, note). Il énumère parmi les « recours quasi-contentieux » le « recours » contre les délibérations des conseils généraux formé par application de l'article 47, l. 1871. « Bien que ces recours soient appelés *administratifs* et qu'ils soient jugés par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, non pas par la section du contentieux (D. 2 août 1879, art. 7, n° 8), il est très difficile de ne pas avouer qu'ils sont au fond contentieux, que c'est, si l'on veut, du contentieux de *justice retenue*, mais enfin du contentieux ». Voilà la thèse. Voici les conséquences : « La meilleure preuve, c'est que le Conseil général ne peut pas *ensuite former un recours pour excès de pouvoir contre le décret d'annulation, la nature quasi-contentieuse de cette décision s'y oppose* ». Le même auteur invoque à l'appui de sa solution l'autorité d'un arrêt du Conseil d'Etat en date du 2 avril 1897, *Côtes-du-Nord*. Quelques pages plus loin (p. 274, texte et note 1), le professeur Hauriou reprend sa thèse : Le recours pour excès de pouvoir, dit-il, n'est pas possible contre les décrets d'annulation des délibérations des conseils généraux rendus sur le recours du préfet en vertu de l'article 47, l. 10 août 1871. « Si le recours est dirigé contre un décret d'annulation régulier en la forme, c'est-à-dire constituant vraiment une décision quasi-contentieuse, *la nature de l'acte* s'oppose au recours ».

Cette opinion semble partagée par le professeur Michoud (*La théorie de la personnalité morale*, 1906, 1re partie, p. 306) : « Si les conseils généraux, écrit-il, n'ont pas de recours contre le décret annulant une de leurs délibérations, cela tient uniquement à ce que *ce décret est déjà lui-même une décision quasi-contentieuse* » (2).

Je ne puis accepter cette thèse (3). A mon avis, il n'y a contentieux ni *dans le fond*, ni *dans la forme*.

Au *fond*, il s'agit de prononcer l'*annulation* d'un acte ; or, pronon-

(1) On l'a présentée aussi pour le contrôle par le préfet des délibérations des conseils municipaux (art. 63 et s., l. 5 avril 1884). V. *infrà*, p. 57 et 58.

(2) Le professeur Michoud renvoie, dans une note, aux explications que M. Hauriou a renouvelées dans ses *Eléments du contentieux* (Extrait du *Recueil de l'Académie de législation de Toulouse*, 1905), p. 20 et s.

(3) Pour la démonstration, Cpr. G. Jèze, *Principes généraux du droit administratif*, p. 79, texte et note 1.

cer l'annulation d'un acte, ce n'est point du contentieux proprement dit. Le contentieux proprement dit, c'est la constatation de droits *subjectifs*, d'obligations *subjectives*. Prononcer l'annulation d'un acte, c'est constater la violation du droit *objectif*, la violation de la légalité *objective*. Le professeur Michoud le reconnaît lui-même à propos du conflit positif d'attribution ; ce n'est pas, dit-il, du contentieux proprement dit ; la décision sur conflit est un acte de haute administration, bien que la décision soit prise dans les formes juridictionnelles (1). Pour quelle raison le professeur Michond refuse-t-il donc de voir dans le décret du Président de la République en Conseil d'Etat rendu par application de l'article 47 de la loi de 1871, un acte d'administration ?

En la *forme*, il n'y a, non plus, rien de contentieux : d'abord, il n'y a pas *recours* proprement dit : la procédure n'est pas mise en mouvement par des particuliers ; elle l'est *exclusivement* par le préfet (art. 47, l. 1871). En second lieu, l'annulation n'est même pas prononcée par une autorité organisée juridictionnellement. Elle l'est par le Président de la République. Et celui-ci ne statue pas dans les formes juridictionnelles. Sans doute, le Président doit statuer, le Conseil d'Etat entendu. Mais d'abord cet avis émane de l'*assemblée générale* du Conseil d'Etat et non de la section du contentieux ou du Conseil d'Etat en assemblée du contentieux. D'autre part, l'avis du Conseil d'Etat n'est pas obligatoire. En droit, le ministre qui doit contresigner le décret pour le rendre valable pourrait, pour des motifs d'ordre politique, faire substituer à la décision préconisée par le Conseil d'Etat la solution opposée. Si on voit là des formes juridictionnelles, il faudra admettre que le Conseil d'Etat rédigeant un projet de règlement d'administration publique prend une délibération dans les formes juridictionnelles ! C'est confondre *juridiction* et *collégialité*. conseil administratif et tribunal, avis facultatif et jugement. Il paraît difficile d'accumuler plus d'erreurs juridiques.

Quelle est donc au juste la nature juridique du décret du Président de la République statuant par application de l'article 47 de la loi de 1871 ? Laferrière l'avait très bien dégagée ; il n'y a là que l'exercice d'un pouvoir de surveillance. « En présence d'autorités locales décentralisées, *le ministre n'a qu'un pouvoir de surveillance qui lui permet de provoquer l'annulation des actes contraires à la loi....* Ainsi les décisions exécutoires des conseils généraux, des commissions départementales, des conseils municipaux peuvent être annulées pour

(1) *Op. cit.*, p. 285 et s.

illégalité... » (1). C'est aussi très justement que Laferrière rapproche le pouvoir de contrôle du pouvoir hiérarchique. En effet, leur nature juridique est exactement la même. Le pouvoir hiérarchique implique un très large contrôle ; il permet de contrôler : 1° la légalité, 2° l'opportunité des actes. Le pouvoir de contrôle, c'est un pouvoir hiérarchique réduit ; il ne porte que sur la légalité des actes. La décision du supérieur hiérarchique qui annule une décision pour *illégalité* n'est pas du contentieux. Ceci, tout le monde l'admet. Dans la décision par laquelle l'agent investi du pouvoir de contrôle annule une décision pour illégalité, qui a exactement le même contenu, il n'y a pas davantage du contentieux.

La double conclusion de la thèse que je défends est, d'une manière générale et sauf un texte formel, la suivante : 1° le recours pour excès de pouvoir contre la décision de l'agent soumis au contrôle n'est pas exclu par le prétendu recours parallèle que serait la procédure de contrôle ; 2° le recours pour excès de pouvoir est possible contre la décision d'annulation prise dans l'exercice du pouvoir de contrôle.

Dès lors, en l'absence d'un texte contraire, il faut dire :

1° Contre les décisions définitives des conseils généraux (art. 46, l. 1871), le recours pour excès de pouvoir est possible ;

2° Contre le décret en Conseil d'Etat prononçant pour illégalité l'annulation d'une décision définitive d'un conseil général, le recours pour excès de pouvoir peut être introduit.

Telles sont, justement, les solutions consacrées par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Par deux fois, la thèse que je combats a été présentée devant la Haute Assemblée ; par deux fois, le Conseil d'Etat l'a formellement condamnée. On est heureux de souligner la sage jurisprudence du Conseil qui ne cesse de se considérer comme le défenseur né des administrés contre l'arbitraire administratif.

Voici les deux décisions du Conseil d'Etat :

1° C. d'Etat, 7 août 1903, *Chabot* (*Rec.*, p. 620). Des électeurs avaient demandé au Conseil d'Etat, par un recours pour excès de pouvoir, l'annulation d'une décision d'un conseil général prononçant un sectionnement électoral. Le ministre de l'Intérieur faisait observer que la requête doit être rejetée « comme non recevable, par les motifs que..... le préfet seul peut attaquer la délibération du conseil général ». C'était, assez mal posée d'ailleurs, la question de savoir si la *procédure* d'annulation n'est pas un recours parallèle rendant non recevable le recours pour excès de pouvoir. Le Conseil d'Etat a

(1) *Juridiction administrative et recours contentieux*, 2e édit., t. I, p. 446.

répondu très catégoriquement ; « S'il appartient au préfet, par application de l'article 47 de la loi du 10 août 1871, de demander l'annulation des délibérations du conseil général *par décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique*, ce droit ne fait pas obstacle à ce que les *particuliers* qui se croient lésés par elles les défèrent au *Conseil d'Etat statuant au contentieux* ». On remarquera, dans cette formule, l'opposition bien tranchée qui est faite entre le Conseil d'Etat statuant comme donneur d'avis sans les formes juridictionnelles (*décrets rendus en la forme de règlement d'administration publique*) et le Conseil d'Etat statuant dans les formes juridictionnelles (*statuant au contentieux*).

2° C. d'Etat, 10 février 1905, *Monsservin et autres* (*Rec.*, p. 134). Un recours pour excès de pouvoir avait été formé contre le décret qui avait annulé une délibération d'un conseil général prononçant un sectionnement électoral. Les requérants soutenaient que le décret d'annulation avait considéré à tort comme illégale une délibération qui était parfaitement conforme à l'article 11 de la loi du 5 avril 1884 sur les sectionnements électoraux. Au fond, la question portée devant le Conseil d'Etat était la suivante : Le Président de la République et l'assemblée générale du Conseil d'Etat estiment que le sectionnement électoral opéré par le conseil général est illégal. D'après les requérants, ce sectionnement est légal. Si la décision du Président de la République, le Conseil d'Etat entendu, est une décision quasi-contentieuse, à coup sûr elle n'est pas de nature à être discutée pour le recours pour excès de pouvoir. C'est ce que faisait valoir le ministre de l'Intérieur dans les observations présentées en réponse à la communication du pourvoi. « Les électeurs ne font valoir aucune irrégularité *inhérente au décret lui-même* : ils critiquent simplement la décision attaquée en tant qu'elle a annulé le sectionnement de la commune de Sainte-Croix, sans soulever aucune irrégularité extérieure, telle que serait l'expiration des délais prévus par l'article 47 de la loi du 10 août 1871, ou le fait que le décret est intervenu sans que le Conseil d'Etat ait été consulté. Si, dans ces conditions, leur pourvoi était reconnu recevable, le Conseil d'Etat statuant au contentieux se trouverait ainsi appelé à prononcer en dernier ressort sur la légalité des délibérations des conseils généraux, et le contrôle de ces délibérations n'appartiendrait plus qu'en apparence au gouvernement en Conseil d'Etat, contrairement aux dispositions formelles des articles 33 et 47 de la loi du 10 août 1871 ». Et le ministre invoquait la haute autorité de Laferrière (*op. cit.*, II, p. 445). Observons d'ailleurs que Laferrière, pour écarter le recours, invoque non pas la *nature*

du décret d'annulation, mais la qualité des requérants : il déclare que le *conseil général* n'a pas qualité pour attaquer le décret et il voit là une différence avec la situation faite au conseil municipal vis-à-vis des arrêtés préfectoraux d'annulation par la loi du 5 août 1884.

Dans son arrêt du 10 février 1905, le Conseil d'Etat a repoussé la thèse du ministre et examiné le recours au fond.

« Si les sieurs Monsservin... n'ont pas, en tant que membres du conseil général. ., qualité pour se pourvoir contre le décret qui a annulé, comme prise en violation de l'article 11 de la loi du 5 avril 1884, une délibération de ce conseil prononçant le sectionnement de la commune de Sainte-Croix, les autres signataires de la requête ont, comme électeurs de cette commune, intérêt au maintien de la délibération annulée et, dès lors, sont recevables, *en l'absence de toute disposition contraire de la loi*, à soutenir, *devant la juridiction contentieuse*, que l'annulation de cette délibération a été *prononcée en dehors des conditions prévues par l'article 47 de la loi du 10 août 1871* ; par suite, *il y a lieu de statuer au fond sur la requête susvisée en tant qu'elle a été présentée par les électeurs précités...* ».

Cet arrêt est décisif Il contient trois solutions bien nettes :

1° Les *conseillers généraux ut singuli* n'ont pas intérêt direct et personnel à attaquer, par un recours pour excès de pouvoir, un décret du Président de la République prononçant l'annulation d'une décision de sectionnement électoral émanant du conseil général dont ils font partie (Jurisprudence constante. C'est la seule signification de l'arrêt du 2 avril 1897, *Côtes-du-Nord*, bien à tort invoqué par le professeur Hauriou à l'appui de sa thèse).

2° Les *électeurs* de la commune sectionnée ont *intérêt* et qualité pour former le recours pour excès de pouvoir (Jurisprudence constante depuis 1903).

3° La nature du décret d'annulation ne s'oppose pas à ce que le recours soit examiné *au fond*, pour contrôler non seulement la *régularité extérieure* du décret, mais encore la régularité intrinsèque.

Pour cette dernière solution, le Conseil d'Etat au contentieux affirme, ce qu'on ne saurait trop répéter, que le seul contrôle sérieux de la légalité, c'est le contrôle à formes véritablement juridictionnelles provoqué par les administrés eux-mêmes. Les préfets, le Président de la République, les ministres, l'assemblée générale du Conseil d'Etat n'offrent pas des garanties suffisantes. Ce sont, non pas des jurisconsultes impartiaux, uniquement préoccupés de légalité ; ce sont des hommes politiques disposés ou suspects d'être disposés à favoriser des solutions de parti. A aucun point de vue, ni dans le fond, ni en la forme, ce ne sont des juges.

Les développements qui précèdent s'appliquent au contrôle par le

préfet des délibérations des conseils municipaux (art. 63 et s., loi 5 avril 1884). Mais, ici, la thèse qui voit dans la décision du préfet en conseil de préfecture une décision juridictionnelle est sans grand danger, attendu que la loi du 5 avril 1884 a pris soin d'organiser elle-même le recours pour excès de pouvoir contre la décision préfectorale. Toutefois, la théorie n'est pas sans conséquences pratiques, notamment au point de vue de la nature du recours dirigé contre la décision préfectorale et des griefs que l'on peut faire valoir contre elle. Un arrêt du Conseil d'Etat du 10 novembre 1905, *Carrère*, vient de faire apparaître un autre intérêt pratique à bien préciser la nature juridique de la décision préfectorale. Si c'est un jugement, incontestablement le silence gardé pendant quatre mois par le préfet ne peut être assimilé à une décision de rejet, par application de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900. Cela résulte non seulement des règles générales sur l'organisation des juridictions, mais encore de l'article 3 de la loi de 1900. Cet article déclare expressément qu'il vise « les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'État que sous la forme de recours *contre une décision administrative* ». Dès lors, dire que le silence gardé par le préfet pendant quatre mois sur une réclamation de l'art. 67, l. 1884, c'est dire nettement que la décision du préfet en conseil de préfecture qui doit intervenir sur ladite réclamation est non pas une décision juridictionnelle, mais une *décision administrative*. C'esi justement la solution que vient de consacrer le Conseil d'Etat par l'arrêt du 10 novembre 1905, *Carrère* :

« Considérant qu'il résulte des pièces versées au dossier qu'un délai de plus de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision du préfet, sur la réclamation susvisée des sieurs Carrère et autres, parvenue à la préfecture le 12 février 1903 ; que, dès lors, et en vertu des dispositions combinées de l'article 67 de la loi du 5 avril 1884 et de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900, les sieurs Carrère et autres peuvent considérer leur réclamation comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'Etat ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'à l'occasion de l'exercice des droits d'usage, appartenant aux habitants de la commune de Lignairolles dans la forêt de Bellengard, le sieur Costesèque, en sa qualité de délégué du conseil municipal, chargé de procéder à la répartition des fagots entre les usagers, a été condamné, par le jugement du tribunal de Limoux, du 26 décembre 1901, et pour contravention à diverses dispositions du Code forestier, à 400 francs d'amende, 150 francs de dommages-intérêts et aux dépens ; que le sieur Costesèque ayant manifesté l'intention d'exercer un recours contre la commune, pour obtenir le remboursement du montant des condamnations prononcées contre lui, le conseil municipal a, par les délibérations attaquées, décidé, en vue d'éviter ce procès, d'affecter au paiement de ces condamnations une somme de 722 fr. 45, prélevée sur les fonds libres de la commune ;

Considérant qu'en donnant cette affectation à des fonds libres, le conseil muni-

cipal n'a violé aucune disposition de loi ni de règlement, et a statué dans la limite de ses attributions légales ;

Considérant, d'autre part, qu'il est établi qu'aucun des conseillers municipaux qui ont pris part aux délibérations attaquées n'avait, dans l'affaire qui en a fait l'objet, un intérêt personnel, au sens de l'article 64 de la loi du 5 avril 1884 ; qu'ainsi les requérants ne sont pas fondés à demander que les délibérations dont s'agit soient annulées ou déclarées nulles de droit ;

Décide : La requête susvisée des sieurs Carrère, Roussel et autres est rejetée ».

§ 3

1. *L'inscription d'un officier au tableau d'avancement n'est pas une simple mesure préparatoire non susceptible de faire grief. Elle constitue une décision exécutoire pouvant être attaquée par un recours pour excès de pouvoir.*

2. *Tout officier inscrit au tableau d'avancement, quel que soit son rang d'inscription audit tableau, a qualité pour critiquer l'inscription d'un autre officier, alors même que ce dernier ne remplirait pas les conditions requises par les lois et règlements pour être promu au grade supérieur.*

Conseil d'Etat, 15 décembre 1905, *de la Taste.*

La jurisprudence du Conseil d'Etat se montre, depuis de longues années, particulièrement favorable aux réclamations formées par les officiers des armées de terre et de mer. Comme le disait le commissaire du gouvernement, M. Levavasseur de Précourt, dans ses conclusions sur une affaire jugée le 20 avril 1888, *Casse et autres* (*Recueil*, p. 343 et s.), « les grades et les privilèges militaires sont sous la sauvegarde du Conseil d'Etat : seul, il est assez haut placé pour statuer, sans porter atteinte à la discipline militaire, sur des requêtes de cette nature, qui n'auraient pas de juges, s'il n'existait pas une juridiction administrative ». A différentes reprises, le Conseil d'Etat n'a pas hésité à contrôler la légalité de nominations faites en violation des règles sur l'avancement ou sur des décisions relatives à la détermination de l'ancienneté. Il a même, dans l'arrêt précité du 20 avril 1888, *Casse*, consenti à examiner une requête *collective* présentée par un groupe de 153 officiers, requête qui aurait pu sembler à des esprits timorés avoir un caractère de coalition contraire à la discipline.

Le Conseil d'Etat a affirmé, à diverses reprises, que *le rang d'ancienneté* fait partie de l'état de l'officier ; toutes les décisions de nature à porter atteinte à ce rang font grief à l'officier ; celui-ci, par suite, a

qualité pour les déférer au Conseil d'Etat au contentieux (1). Jusqu'ici, le Conseil d'Etat n'avait pas eu à statuer sur la question de la nature juridique de l'inscription au tableau d'avancement. Cette inscription confère-t-elle à celui qui en bénéficie un avantage d'où résulte pour lui le pouvoir de critiquer la légalité non seulement des *nominations* faites, mais encore des *inscriptions ultérieures* audit tableau d'avancement au choix ?

C'est justement cette difficulté que le onsei l d'Etat, dans son arrêt du 15 décembre 1905, *de la Taste*, vient de résoudre. A cette occasion le Conseil d'Etat a précisé la nature juridique de la décision d'inscription au tableau d'avancement au choix et, d'une manière plus générale, les conditions requises pour qu'un acte puisse être considéré comme une décision de nature à faire grief, comme *une décision exécutoire*.

Voici l'espèce : Un lieutenant de vaisseau inscrit au tableau d'avancement au choix a demandé au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir une décision par laquelle le ministre de la Marine a inscrit d'office au tableau annuel d'avancement pour le grade de capitaine de frégate son officier d'ordonnance.

Il n'y a pas lieu d'examiner la question de légalité. Elle ne présente pas de difficulté : le ministre n'a fait qu'user de son pouvoir légal (2). Ce qui fait l'importance de l'arrêt que j'étudie, c'est la recevabilité de la requête.

Contre cette recevabilité, deux objections pouvaient être formulées :

(1) Pour l'exposé de cette question, voyez les arrêts cités et analysés par M. Levavasseur de Précourt dans les conclusions précitées (*Recueil*, 1888, p. 345).

(2) Aux termes des articles 8 et 9 du décret du 14 août 1900, disait le requérant, nul ne peut être promu au choix s'il n'est inscrit au tableau d'avancement. Et l'inscription au tableau ne peut porter que sur des officiers figurant dans le premier tiers de la liste d'ancienneté de leur grade. Or tel n'est pas le cas de M. Darcy ; sur la liste de 750 lieutenants de vaisseau, il n'occupe que le 385e rang. Sans doute, ajoutait M. de La Taste, le décret du 14 août 1900 permet au ministre d'inscrire d'office un lieutenant de vaisseau au tableau d'avancement « en cas de fait de guerre », et sans tenir compte du rang d'ancienneté. Et M. Darcy a participé à l'expédition de Chine. Mais cette participation est ancienne. Le ministre n'a pas le droit, à toute époque après la clôture des hostilités, d'user de cette disposition en faveur d'un officier qui, à un moment quelconque de sa carrière, a réalisé une action d'éclat.

Tel n'a pas été l'avis du Conseil d'Etat : le ministre, a-t-il dit, peut inscrire d'office au tableau d'avancement les officiers de son état-major particulier ; et, d'autre part, en cas de fait de guerre, il peut effectuer cette inscription sans tenir compte de la condition d'ancienneté ; aucune disposition de loi ou de règlement n'a limité l'étendue de la période pendant laquelle peut s'effectuer l'inscription au tableau d'un officier qui s'est distingué par une action d'éclat. Le recours de M. de La Taste a donc été rejeté et l'inscription de M. Darcy a été maintenue.

l'une tirée de la *nature de l'acte*, l'autre du défaut d'*intérêt du requérant*.

1° *Nature juridique de l'acte.* — C'est une règle bien établie du recours pour excès de pouvoir que les seules décisions contre lesquelles le recours peut être formé sont *celles de nature à faire grief*. L'autorité le plus souvent invoquée au Conseil d'Etat, Laferrière (*Jurid. adm. et rec. cont.*, 2e édit., II, pp. 427 et 428) s'exprime à cet égard de la manière suivante sur « les actes ayant le caractère de *décisions exécutoires* ». « Pour que le recours soit recevable, il faut qu'il existe une décision susceptible d'être exécutée ; si l'administrateur s'est borné à manifester des intentions qui ne pourraient se réaliser que par des actes ultérieurs, la partie doit attendre que ces actes l'atteignent. Le recours pour excès de pouvoir ne saurait, en effet, être un simple procès de tendance ; pour le former valablement, il ne suffit pas qu'on se croie menacé par une décision éventuelle, il faut qu'on soit réellement touché par une décision actuelle ». En admettant que ces formules traduisent exactement l'état de la jurisprudence, l'inscription au tableau d'avancement est-elle une « *décision exécutoire* », une *décision de nature à faire grief?* ou bien, au contraire, n'est-elle qu'une *mesure préparatoire* de la nomination, laquelle est la seule décision faisant grief ; en ce dernier sens, on pouvait dire avec une grande force que, en fait, il arrive parfois que l'inscription au tableau n'est suivie d'aucune nomination ; dès lors, l'inscription au tableau d'avancement n'est pas une promesse ferme d'avancement. — C'est la thèse soutenue par le ministre dans ses observations en réponse à la communication du pourvoi. Le requérant, disait-il, « est sans intérêt pour demander l'annulation de la décision ministérielle, l'inscription au tableau d'avancement n'étant qu'*une mesure préparatoire non susceptible de recours contentieux* ».

2° *Défaut d'intérêt du requérant.* — Le recours pour excès de pouvoir n'est recevable que si le requérant fait la preuve d'un *intérêt direct et personnel* à l'annulation de la décision attaquée : c'est là une question d'appréciation discrétionnaire de la part du Conseil d'Etat. La jurisprudence la plus récente n'est pas sévère pour l'appréciation de l'intérêt direct et personnel. Au cas de fonctionnaires publics, elle se montre de plus en plus facile. Or, pour le corps des officiers, c'est là une tradition déjà ancienne au Conseil d'Etat, ainsi que je le rappelais plus haut. Donc l'intérêt direct et personnel aurait été facilement admis, si l'espèce n'avait pas présenté des circonstances particulières.

Il y en avait deux. D'abord, le requérant occupait sur le tableau un rang antérieur à l'officier dont l'inscription était critiquée. En outre,

la nomination au grade supérieur de l'officier nouvellement inscrit n'était pas possible, attendu qu'il ne remplissait pas les conditions requises par la loi pour être *immédiatement* promu au grade supérieur. A ce double titre, l'inscription au tableau, — en admettant que, en règle générale, elle fût autre chose qu'une simple mesure préparatoire, — n'était pas, dans l'espèce, de nature à causer un grief particulier au requérant. Celui-ci n'avait donc pas *intérêt direct et personnel* à faire annuler la décision ministérielle. — Telle était l'argumentation du ministre : « Le requérant occupe dans le tableau d'avancement un rang antérieur à celui du lieutenant Darcy, et ce dernier ne remplit pas d'ailleurs les conditions requises par la loi pour être immédiatement promu au grade de capitaine de frégate ».

Cette double fin de non-recevoir le Conseil d'Etat l'a écartée par l'arrêt précité du 15 décembre 1905, *de la Taste* :

1° La décision d'inscription d'un officier au tableau est un acte de nature à faire grief ; c'est une *décision exécutoire ;*

2° Le requérant, même dans les circonstances de la cause, a intérêt direct et personnel.

Examinons avec soin l'argumentation du Conseil d'Etat. Recherchons si l'arrêt a une portée générale et s'il permet de dégager un principe d'application large.

1° *La décision d'inscription d'un officier au tableau d'avancement n'est pas une simple mesure préparatoire non susceptible de faire grief.* En effet, déclare le Conseil d'Etat, « l'article 8 du décret du 14 août 1900 dispose que nul ne peut être avancé au choix s'il n'est porté sur le tableau d'avancement de son corps par la commission de classement ou par le ministre dans les formes spécifiées par les articles 9 et suivants. Par suite, *l'inscription au tableau constitue la condition essentielle de toute promotion au choix* ».

La formule met en relief le caractère essentiel de la décision d'inscription au tableau ; c'est la *condition essentielle* de toute promotion au choix. Sans doute, elle n'est pas la nomination au grade supérieur ; il n'est même pas certain que cette nomination interviendra ; mais non seulement l'inscription prépare la nomination et la fait prévoir, mais encore la nomination au choix qui n'aurait pas été précédée de l'inscription au tableau serait irrégulière. L'inscription apparaît donc avec une nature propre. C'est une décision ayant une importance personnelle. Cela précise la nature juridique de toute inscription au tableau d'avancement, en tant que cette inscription est, d'après les règlements sur la fonction, la condition essentielle d'une promotion au

choix. Etant donné la tendance du droit administratif français à décomposer les opérations administratives en leurs éléments essentiels et à admettre le contrôle de la légalité de chacune des décisions qui préparent l'acte final, l'arrêt du 15 décembre 1905 semble avoir une portée générale. Ce n'est pas être trop téméraire, semble-t-il, que d'affirmer que, pour tous les services publics où il existe un tableau d'avancement au choix et où l'inscription au tableau est la condition essentielle d'une promotion au choix, — ce qui, en fait, est aujourd'hui la règle, — la décision d'inscription finira par être considérée comme un acte exécutoire, comme une manifestation de volonté de nature à faire grief, susceptible d'être attaquée directement et principalement par un recours pour excès de pouvoir.

Pourtant, à l'heure actuelle tout au moins, l'arrêt de 1905 n'a pas, je crois, cette signification générale. Il s'explique en grande partie par les règles spéciales sur la nomination des officiers. Le Conseil d'Etat a pris soin d'y insister longuement. La nomination d'un agent ordinaire, si elle est irrégulière, peut être annulée par le Conseil d'Etat, sur un recours pour excès de pouvoir formé par tout fonctionnaire ayant intérêt; et dans ce cas, l'agent nommé cesse d'être au service public, du moins avec le grade qui lui avait été attribué par la décision irrégulière. Si donc l'irrégularité qui entache la nomination est une inscription irrégulière au tableau d'avancement, le recours contre la *nomination* donne aux intéressés le moyen de faire contrôler la légalité de l'inscription au tableau et d'empêcher une inscription irrégulière de produire des conséquences causant grief aux intéressés. Dès lors, le recours direct contre l'*inscription* au tableau semble inutile.

Tout autre est la situation des officiers de terre et de mer. Ainsi que le déclare le Conseil d'Etat, « un officier promu au grade supérieur *même irrégulièrement* ne peut être frappé de rétrogradation que dans les cas prévus par la loi ». Dès lors, il importe aux officiers qui seraient lésés par une nomination au choix suivant une inscription irrégulière au tableau d'agir sans retard avant que la décision irréparable soit prise afin de la rendre en quelque sorte impossible. Ici on ne peut pas leur dire d'attendre la nomination qui véritablement leur fera grief. Sans doute, les officiers pourront dénoncer la nomination et en faire constater l'irrégularité, mais ils ne pourront pas la faire tomber. Du même coup, est démontré l'intérêt direct et personnel qu'ils ont à attaquer l'inscription malgré que le nouvel inscrit occupe un rang ultérieur et ne remplisse pas les conditions pour être promu immédiatement au grade supérieur.

On le voit, on comprend très bien que l'inscription au tableau, présage d'une nomination au choix prochaine, puisse être attaquée par des officiers, alors que l'on opposerait victorieusement à un agent qui n'est pas officier une fin de non-recevoir tirée du caractère non exécutoire de la décision.

Malgré tout, j'estime que, tôt ou tard, le Conseil d'Etat poussera sa formule un peu plus loin. Du moment que la nomination est décomposée en plusieurs décisions, il est naturel que la légalité de chaque décision puisse être contrôlée par le recours pour excès de pouvoir. C'est ce qui a été admis en d'autres matières administratives. Prenons par exemple une opération de vente d'un immeuble communal. L'opération se décompose en une foule de décisions : 1° délibération du Conseil municipal ; 2° décision d'approbation du préfet ; 3° contrat de vente passé par le maire. On concevrait très bien que le contrôle de la légalité de l'opération ne fût possible que lorsque la vente sera terminée et devant le juge du contrat. Jusque-là, il n'est pas certain, pourrait-on dire, que la vente ait lieu. Dès lors, les décisions qui précèdent sont purement préparatoires. La jurisprudence n'a pas accepté cette manière de voir. Elle admet que chaque décision est susceptible d'un contrôle séparé : 1° on pourra dénoncer l'illégalité de la délibération du Conseil municipal au préfet en Conseil de préfecture et ensuite au Conseil d'Etat, et cela même après passation de contrat ; 2° on pourra critiquer devant le Conseil d'Etat la légalité de la décision préfectorale d'approbation par un recours pour excès de pouvoir, et cela même après la passation du contrat ; 3° on pourra enfin critiquer devant le juge du contrat la légalité de la convention passée par le maire.

En matière de nomination, il est encore plus désirable de renforcer le contrôle de la légalité à toutes les phases essentielles de la nomination. Le régime démocratique — l'événement le prouve — entraîne avec lui beaucoup de favoritisme et de népotisme dans les fonctions publiques. Ce favoritisme, ce népotisme énervent l'administration ; à l'intérieur, cela décourage les bons serviteurs ; à l'extérieur, cela diminue le respect des administrés pour les agents administratifs ; enfin cela rend suspecte toute extension des attributions de l'Etat. Plus le danger est grand, plus le remède doit être énergique.

Les inscriptions hâtives et irrégulières au tableau d'avancement en vue d'une promotion au choix sont la monnaie courante du népotisme et du favoritisme. Elles récompensent trop souvent des services électoraux et des amitiés politiques ; elles jettent le découragement parmi les agents qui se consacrent exclusivement au service public et ne veulent pas servir d'agents électoraux, ou qui n'ont pas la chance d'être les fils,

les parents ou les amis personnels de politiciens puissants. Il faut élever une barrière énergique à ce débordement d'influences politiques que révèle la jurisprudence du Conseil d'Etat. Les fonctionnaires s'agitent et prétendent se défendre eux-mêmes par la formation de syndicats. Beaucoup, tout en redoutant ces groupements, reconnaissent la légitimité de cette agitation et parlent de modifier la législation (1).

En tout cas ce qui dores et déjà est possible et ce qui est sans danger, c'est l'extension du recours pour excès de pouvoir afin de faire respecter les minimes garanties accordées par la législation existante. Voilà une arme légale contre le favoritisme. Il convient non de l'émousser, mais de l'aiguiser et d'en faire sentir la pointe à tous ceux que cela intéresse. Tout ce que l'on sait de la jurisprudence récente du Conseil d'Etat fait espérer que le haut tribunal administratif sera fidèle à sa mission et fera comprendre aux chefs de la hiérarchie administrative que le respect de la loi s'impose même aux politiciens.

Voici le texte de l'arrêt du Conseil d'Etat du 15 décembre 1905, *de la Taste* :

« Vu la requête, ensemble le mémoire ampliatif, produits par le sieur de la Taste, lieutenant de vaisseau, attaché au port de Brest, actuellement embarqué à bord du *Masséna* (escadre du Nord), ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 14 janvier 1905 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir une décision du 14 décembre 1904 publiée au *Journal officiel* du même jour par laquelle le ministre de la Marine a inscrit d'office au tableau annuel d'avancement pour le grade de capitaine de frégate, son officier d'ordonnance le lieutenant de vaisseau Darcy ;

(1) Dans un discours prononcé à Bordeaux le 4 février 1906, M. Barthou, ancien ministre de l'intérieur, a déclaré, à propos du mouvement syndicaliste des fonctionnaires : « J'ajoute que tout n'est pas à blâmer ni à rejeter dans les revendications des fonctionnaires. S'il se trompent sur le moyen le meilleur d'en assurer le triomphe, *ils se plaignent justement d'un mal et d'abus auxquels il faut mettre fin.* Ils souffrent de l'intervention continuelle des hommes politiques dans leur nomination, dans leurs déplacements et dans leur avancement. Mal défendus par des chefs qui subissent le même régime, mal protégés par des règlements insuffisamment prévoyants, ils n'ont pas la sécurité que devraient donner les services rendus. Les meilleurs, que recommandent leurs titres, sont trop souvent sacrifiés aux pires, pour lesquels une influence mise en action, et qui sait demander ou exiger, tient lieu de tout. Ils ont perdu la confiance, et le découragement se transforme en impatience et en révolte.

Ce serait une lourde faute que de ne pas écouter leurs doléances et de leur refuser les garanties d'équité et de stabilité auxquelles ils ont droit. Je crains que la réforme, pourtant si nécessaire, des mœurs politiques n'y suffise pas. Et, pour ma part, j'appelle de tous mes vœux et j'appuierai de tous mes efforts à la fois une réglementation plus rigoureuse et plus juste de l'avancement, et l'organisation de conseils spéciaux de discipline et d'arbitrage où les fonctionnaires, légalement représentés, pourront défendre leurs revendications et leurs intérêts ».

Ce faire, attendu que la requête est recevable, le sieur de la Taste ayant, d'après le dernier état de la jurisprudence du Conseil, un intérêt incontestable à obtenir l'annulation de la décision attaquée; attendu, au fond, que le recours est justifié; qu'en effet, aux termes des articles 8 et 9 du décret du 14 août 1900, nul ne peut être avancé au choix s'il n'est inscrit sur le tableau d'avancement, l'inscription au tableau ne pouvant d'ailleurs porter que sur des officiers figurant dans le premier tiers de la liste d'ancienneté de leur grade; que, dès lors, le lieutenant Darcy n'occupant sur la liste des lieutenants de vaisseau au nombre de 750 que le 385e rang, ne pouvait bénéficier d'une inscription au choix; que, d'autre part, le ministre ne pouvait fonder sa décision sur le § 2 de l'article 13 du décret de 1900 relatif aux faits de guerre, l'article 40 de la loi du 10 juin 1896 sur l'avancement des officiers et l'article 13 de l'arrêté du 1er octobre 1900 disposant formellement que l'inscription pour action d'éclat ne peut avoir lieu après la clôture des hostilités; que, d'ailleurs, il résulte de la combinaison des articles 9 et 13 du décret du 14 août 1900 que le ministre ne peut user de son droit d'inscription d'office pour faits de guerre que d'urgence et hors de la période de formation du tableau d'avancement; que, par suite, le fait de guerre tiré de la participation du lieutenant Darcy à la campagne de Chine en 1900 ne pouvait être invoqué en faveur de son inscription d'office au tableau annuel d'avancement de l'année 1904, alors surtout que le lieutenant Darcy avait obtenu en récompense, au mois d'octobre 1900, la croix de la Légion d'honneur;

Vu la décision attaquée;

Vu la dépêche en date du 23 février 1905 par laquelle le préfet de la Seine certifie que la requête a été notifiée au lieutenant Darcy lequel n'a pas produit de mémoire en défense;

Vu les observations produites par le ministre de la Marine et tendant au rejet de la requête comme non recevable par les motifs que le sieur de la Taste est sans intérêt pour demander l'annulation de la décision ministérielle, l'inscription au tableau d'avancement n'étant qu'une mesure préparatoire non susceptible de recours contentieux, le requérant occupant dans le tableau d'avancement un rang antérieur à celui du lieutenant Darcy et ce dernier ne remplissant pas d'ailleurs les conditions requises par la loi pour être immédiatement promu au grade de capitaine de frégate;

Vu la loi du 10 juin 1896;

Vu le décret du 14 août 1900, notamment les articles 8 à 13;

Vu la loi du 24 mai 1872, article 9;

Ouï MM. Guillaumot, maître des requêtes, en son rapport, Sabatier, avocat du sieur de la Taste et autres, et ses observations, Arrivière, commissaire du gouvernement, en ses conclusions;

Sur la recevabilité du pourvoi, considérant que l'article 8 du décret sus-visé du 14 août 1900 dispose que nul ne peut être avancé au choix s'il n'est porté sur le tableau d'avancement de son corps par la commission de classement ou par le ministre dans les formes spécifiées par les articles 9 et suivants; que, par suite, l'inscription au tableau constitue la condition essentielle de toute promotion au choix; que, d'autre part, un officier promu au grade supérieur, même irrégulièrement, ne peut être frappé de rétrogradation que dans les cas prévus par la loi; qu'il suit de là que le réquérant a intérêt à déférer au Conseil d'Etat l'inscription au tableau d'avancement du lieutenant de vaisseau Darcy qu'il soutient avoir été faite en violation des dispositions du décret du 14 août 1900:

Au fond, considérant qu'aux termes des articles 12 et 13 § 2 du décret du

14 août 1900, le ministre de la Marine peut inscrire d'office au tableau d'avancement des officiers de son état-major particulier et que, d'autre part, en cas de faits de guerre, le ministre peut effectuer cette inscription sans tenir compte de la condition d'ancienneté ;

Considérant qu'aucune disposition de loi ou de règlement n'a limité l'étendue de la période pendant laquelle peut s'effectuer l'inscription au tableau d'un officier qui s'est distingué par une action d'éclat ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction et qu'il n'est d'ailleurs pas contesté que le lieutenant de vaisseau Darcy, ancien officier d'ordonnance du ministre de la Marine, a été inscrit au tableau d'avancement pour le grade de capitaine de frégate à raison d'un fait de guerre pendant la campagne de Chine ; que, dans ces conditions, le requérant n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision attaquée ;

Décide :

Article premier. — La requête du sieur de la Taste est rejetée.

DEUXIÈME PARTIE

CONTENTIEUX DE PLEINE JURIDICTION

L'administration des chemins de fer de l'Etat est investie d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat.

Conseil d'Etat, 20 janvier 1905, *Paternoster* (1).

C'est une question discutée en doctrine que celle de savoir si l'administration des chemins de fer de l'Etat constitue un *établissement public* au sens technique de cette expression. Y a-t-il là un service public spécialisé, de telle sorte qu'il jouit de l'autonomie juridique qu'implique la notion d'établissement public ?

Dans son remarquable traité sur la *Théorie de la personnalité morale* (2), le professeur Michoud soutient la négative. « On a pu longuement discuter ; dit-il ;.... mais la force des choses l'emportera nécessairement sur des dispositions artificielles, et la jurisprudence paraît bien, dès aujourd'hui, incliner dans notre sens ». A l'appui de cette manière de voir, il cite un arrêt du Conseil d'Etat en date du 13 juillet 1900 (*Compagnie d'Orléans, Rec.*, p. 483). « Le Conseil d'Etat, affirme le professeur Michoud, l'a condamnée (la thèse de la personnalité) plus nettement encore en appliquant la déchéance quinquennale aux dettes des chemins de fer de l'Etat ». Ceci implique nécessairement que l'administration des chemins de fer de l'Etat est soumise au régime juridi-

(1) *Rec.*, p. 63.
(2) Paris, 1906, p. 362, texte et note,

que des services publics de l'Etat *non spécialisés*, puisque les établissements publics proprement dits ne sont pas régis par la loi du 29 janvier 1831 sur la déchéance quinquennale (1).

Au moment même où le professeur Michoud écrivait ces lignes, son affirmation était catégoriquement contredite par l'arrêt susvisé du 20 janvier 1905, *Paternoster*, dont notre collègue ne semble pas avoir eu connaissance. Le Conseil d'Etat y déclare « que l'administration des chemins de fer de l'Etat *est investie d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat* ».

Et de cette proposition générale le Conseil tire immédiatement deux conséquences importantes.

En premier lieu :

« L'administration des chemins de fer de l'Etat a *seule* qualité pour réclamer devant la juridiction compétente, si elle s'y croit fondée, la réparation du préjudice qu'a pu lui causer le sieur Paternoster par la non exécution de son contrat (2); il suit de là qu'il n'appartenait pas au ministre (des travaux publics)... de se substituer à cette administration pour poursuivre le recouvrement de l'indemnité que pourrait devoir le fournisseur ».

La seconde conséquence, c'est que la procédure de l'arrêté de débet prévue par la loi du 13 frimaire an VIII et l'arrêté du 18 ventôse an VIII ne peut pas être appliquée pour déclarer l'indemnité due par un fournisseur de l'administration des chemins de fer de l'Etat pour inexécution de son contrat :

« Il n'appartenait pas au ministre (des travaux publics) ... de faire usage des pouvoirs qu'il tient de la loi du 13 frimaire an VIII et de l'arrêté du 18 ventôse an VIII pour le déclarer débiteur envers le Trésor public ».

La même déclaration de principe avait été formulée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 10 décembre 1897 *Vergnioux, Rec.*, p. 778 : « VI. L'administration des chemins de fer de l'Etat... a une *personnalité juridique distincte de celle de l'Etat* ». Dans ce même arrêt, le Conseil d'Etat en avait tiré cette conséquence : « L'administration des

(1) Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances*, 2e édition, I, p. 500; (Michoud, *op. cit.*, p. 356, texte et note.

(2) Dans l'espèce, il s'agissait d'un agent de charbonnages déclaré débiteur envers le Trésor public, par arrêté de débet du ministre des travaux publics, pour non exécution d'une fourniture de Cardiff que le dit agent s'était engagé à livrer à l'administration des chemins de fer de l'Etat par marché de gré à gré en date des 18 et 21 novembre 1899. Dans ce marché, il était stipulé que « s'il venait à se déclarer en Europe une guerre à laquelle prendrait part *le pays producteur* ou la France, cet engagement serait annulé. » Le fournisseur soutenait que la guerre du Transvaal constituait le cas de résiliation prévu au marché ou tout au moins, un cas de force majeure.

chemins de fer de l'Etat... a seule défendu à l'action...; à aucun moment, le préfet représentant l'Etat n'a été partie dans l'instance engagée entre elle et l'entrepreneur devant le conseil de préfecture; ainsi, et par application de l'article 51 de la loi du 22 juillet 1889 (1), *la notification de l'arrêté attaqué faite* au sieur. V. *par la voie administrative n'a pu faire courir le délai du pourvoi* (d'appel devant le Conseil d'Etat) ». S'agissant d'un établissement public, la notification aurait dû être faite par exploit d'huissier.

Les arrêts du 13 juillet 1900, *Compagnie d'Orléans*, d'une part, du 10 décembre 1897, *Vergnioux*, et du 20 janvier 1905, *Paternoster*, d'autre part, sont-ils donc inconciliables? La jurisprudence du Conseil d'Etat a-t-elle subi en 1900 d'abord, puis en 1905 un important revirement?

A première vue, cette instabilité dans la jurisprudence du Conseil d'Etat apparaît comme improbable. Il est très rare que le Conseil d'Etat se déjuge à quelques années d'intervalle. Il faut examiner les choses de plus près.

Un premier point qui mérite de retenir l'attention, c'est que, en 1897 et en 1905, « la personnalité juridique distincte » de l'administration des chemins de fer de l'Etat a été affirmée en termes catégoriques par le Conseil d'Etat, comme justification des solutions qu'il consacrait. Et elle l'a été sans que la question ait été soulevée par les parties. En particulier, dans l'affaire de 1905, le fournisseur n'en avait pas parlé dans sa requête. Il s'était borné à invoquer une clause de son contrat pour justifier l'inexécution du marché. C'est d'office que le Conseil d'Etat a argumenté de la manière rapportée ci-dessus, sans examiner si l'on était dans le cas d'application de la clause du contrat.

Bien différente a été l'attitude des plaideurs dans l'espèce jugée en 1900. La discussion entre les parties a porté principalement sur la nature juridique de l'administration des chemins de fer de l'Etat; par contre, le Conseil d'Etat, dans son arrêt, n'en a pas dit un seul mot. La chose mérite qu'on y insiste, étant donné la déclaration de principe formulée dans l'arrêt de 1897.

Rappelons d'abord les faits de la cause jugée en 1900.

La Compagnie d'Orléans réclamait à l'administration des chemins de fer de l'Etat le paiement de sa part contributive dans diverses dépenses d'appropriation de gares communes, et le ministre des travaux

(1) Art. 51 : « Toute décision (arrêtés des Conseils de préfecture) est notifiée aux parties à leur domicile réel *dans la forme administrative* par les soins du préfet, *lorsque l'instance a été engagée par l'Etat ou contre lui*... Dans les autres cas, la notification est faite par exploit d'huissier... »

publics opposait la déchéance quinquennale. « Cette déchéance, disait la Compagnie d'Orléans, ne peut être appliquée dans l'espèce ; il ne s'agit pas d'une dette de l'Etat, mais d'une somme due par l'administration des chemins de fer de l'Etat, laquelle constitue une personnalité distincte de celle de l'Etat ; elle a, en effet, été assimilée, lors de la constitution du réseau de l'Etat en 1878 et postérieurement, en 1882, à une compagnie exploitant un chemin de fer ; les règles et les principes qui régissent les autres compagnies lui sont applicables dans ses rapports avec les tiers ». — De son côté, le ministre des travaux publics argumentait sur le caractère juridique des chemins de fer l'Etat. « La personnalité de l'administration des chemins de fer de l'Etat, disait-il, créée pour la gestion d'un service public, n'existe que dans les limites qui lui ont été spécialement assignées et laisse pour le surplus subsister la personnalité de l'Etat ; en réalité, c'est celui-ci qui exploite et exploite seul ; le budget des chemins de fer dont il s'agit figure au budget général de l'Etat : les dépenses de ces lignes sont réellement des dettes de l'Etat et, en conséquence, la loi de 1831 leur est applicable. Au surplus, le cas est prévu par l'inscription au budget d'une mention relative aux dépenses des exercices périmés non frappés de déchéance. »

A cette argumentation, la Compagnie d'Orléans répliquait que « le rattachement pour ordre du budget des chemins de fer de l'Etat au budget général n'implique nullement l'application de la déchéance quinquennale ; celle-ci n'est pas de droit en matière de budgets annexes ; le fait dominant est que le réseau des chemins de fer de l'Etat a été remis à une administration spéciale, constituée législativement comme toute compagnie concessionnaire de chemins de fer ; qu'elle fonctionne de la même manière et que, dans toutes ses relations avec les tiers, c'est le même droit commun qui doit être appliqué ».

On le voit, tout l'effort de la discussion portait sur la personnalité des chemins de fer de l'Etat.

Or, à la suite de cette argumentation très serrée, le Conseil d'Etat, par son arrêt du 13 juillet 1900, ne s'est pas prononcé directement sur la personnalité juridique des chemins de fer de l'Etat : il déclare que, dans les circonstances de la cause, « *et par application de l'article 10 de la loi du 29 janvier 1831* (retards provenant du fait de l'administration), le ministre ne peut se prévaloir, au nom de l'Etat, des dispositions de la dite loi pour refuser le paiement à la Compagnie d'Orléans de sommes reconnues lui être dues à raison de ses avances pour travaux à la charge de l'administration des chemins de fer de l'Etat ».

Quelle est la signification de cette formule ? Est-ce une renonciation implicite à la thèse de l'arrêt de 1897 ? Le professeur Michoud l'a cru et aussi, semble-t-il, l'arrêtiste du *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat* qui rapporte l'arrêt susvisé sous la rubrique suivante : « *La créance d'une compagnie de chemins de fer envers les chemins de fer de l'Etat* est-elle frappée de déchéance, en ce qui concerne les exercices précédant de plus de cinq ans l'exercice en cours lors de la présentation du compte définitif des dépenses à rembourser, si le retard du règlement provient de négociations entre les représentants de l'Etat et de la Compagnie qui se sont poursuivies même après l'exécution des travaux ? — *Rés. nég.* ».

Après examen attentif de l'arrêt et des circonstances de la cause, je ne puis partager cet avis. Etant donné la rédaction de l'arrêt et les faits de l'espèce, j'estime que le Conseil d'Etat a simplement affirmé que la loi sur la déchéance quinquennale régissait *la créance de l'espèce*. Mais il ne faut pas généraliser cette solution, comme on l'a fait, à toutes les créances contre les chemins de fer de l'Etat. La créance de l'espèce a-t-elle donc quelque chose de particulier ? Oui ; tout ce que l'on peut donc tirer de l'arrêt du Conseil d'Etat, c'est que les *créances de ce genre* sont soumises à la déchéance quinquennale.

Que telle soit bien la signification exacte de l'arrêt, c'est ce qui résulte du langage employé par le Conseil : « Il résulte de l'instruction que des négociations engagées entre les représentants de l'Etat et la Compagnie d'Orléans, tant au sujet de l'imputation dans les comptes de la Compagnie *des dépenses complémentaires dont s'agit*, que du mode de contribution aux dites dépenses par l'administration des chemins de fer de l'Etat, se sont poursuivies même après la période d'exécution des travaux auxquels elles s'appliquent ; ainsi les retards apportés dans la présentation du compte définitif proviennent en partie du fait de l'administration. »

On le voit, le Conseil d'Etat précise qu'il s'agit de *dépenses complémentaires*. Ce caractère particulier de la créance, le Conseil d'Etat le souligne à nouveau un peu plus loin. « D'ailleurs, le montant des dépenses effectuées de ce chef dans chaque exercice, avec indication de la part incombant à l'Etat, a été porté soit sur des états spéciaux des *dépenses d'établissement* effectuées par la Compagnie d'Orléans, soit sur les comptes généraux de la Compagnie successivement remis au ministre ou à ses représentants autorisés qui en ont eu connaissance ».

C'est « dans ces circonstances » que le Conseil d'Etat fait l'application à la créance de la loi de 1831.

Or, cette mise à part des *dépenses d'établissement* correspond à une particularité du régime juridique et financier de l'administration des chemins de fer de l'Etat. En effet, si nous consultons le second décret du 25 mai 1878, *portant organisation du service financier des chemins de fer provisoirement exploités par l'Etat*, nous constatons que les dépenses des chemins de fer de l'Etat se divisent en deux catégories : 1° les unes concernent l'*exploitation proprement dite* (traitements du personnel, entretien de la voie et du matériel, frais de bureaux, impôts, etc.). Celles-ci figurent au *budget annuel des chemins de fer de l'Etat* (art. 4 et 5) ; 2° les autres sont les dépenses relatives à la continuation et à l'achèvement de la construction des lignes rachetées et « *toutes autres dépenses de premier établissement* ». D'après l'article 28 du même décret, les dépenses de cette nature « *sont imputées sur le budget général de l'Etat* ». C'est ce que décidait déjà l'article 3 § 3 du premier décret du 25 mai 1878 *portant organisation administrative des chemins de fer rachetés et provisoirement exploités par l'Etat* : « Il sera pourvu à l'exécution des travaux de superstructure et des *travaux complémentaires de premier établissement*, par les soins de l'administrateur du réseau provisoire, *au moyen des ressources accordées par le ministre des Travaux publics et conformément à ses décisions* » (1).

Ces textes projettent une vive lumière sur l'arrêt de 1900. Il en résulte, en effet, que toutes les dépenses des chemins de fer de l'Etat ne sont pas soumises au même régime juridique. Il en est qui sont *imputées* directement sur le *budget général de l'Etat* et qui ne figurent pas dans le budget des chemins de fer de l'Etat. Il est naturel que la déchéance quinquennale leur soit appliquée ; ce sont *directement* des dettes de l'Etat. Toutes les dépenses de premier établissement appartiennent à cette catégorie. La créance dont s'agissait dans

(1) Dans son *Abrégé de la législation des chemins de fer et tramways*, Paris, 1901, p. 64, le conseiller d'Etat Colson résume de la manière suivante le régime financier : « Les *dépenses d'établissement* restent complètement en dehors du budget annexe des chemins de fer de l'Etat. Les sommes nécessaires au rachat et à l'achèvement des lignes qui ont constitué le réseau d'Etat ont été imputées sur le budget extraordinaire, alimenté au moyen de l'emprunt, jusqu'en 1887. Depuis cette époque, les dépenses d'établissement sont inscrites au budget ordinaire (ministère des travaux publics), dans deux chapitres comprenant, l'un les études et travaux des lignes neuves, l'autre les travaux complémentaires des lignes en exploitation et le matériel roulant. Les travaux d'infrastructure des lignes neuves sont exécutés, sous les ordres directs du ministre, par le personnel des ponts et chaussées ; la superstructure, les travaux complémentaires et les acquisitions du matériel roulant sont confiés à l'administration des chemins de fer de l'Etat à qui le ministre délègue les crédits nécessaires ».

l'espèce de 1900 était une dépense complémentaire d'établissement ; dès lors, en appliquant la loi de 1831 à cette créance, le Conseil d'Etat, par son arrêt de 1900, s'est borné à faire les distinctions prévues par les décrets du 25 mai 1878.

Mais s'ensuit il que les autres créances, celles de la première catégorie (dépenses d'exploitation proprement dites), soient régies par la loi de 1831 sur la déchéance quinquennale ? Cela, le Conseil d'Etat ne le dit pas. Et lorsque le professeur Michoud et l'arrêtiste du *Recueil* donnent à l'arrêt une portée générale, ils vont bien au delà de l'arrêt.

Sans doute, la discussion qui s'est engagée entre les parties et que j'ai rapportée plus haut semble favorable à cette généralisation et ne faire aucune distinction entre les dépenses. En réalité, cette distinction des dépenses qui donne la véritable signification de l'arrêt de 1900, la Compagnie d'Orléans l'avait bien aperçue, et elle ne s'en dissimulait pas l'importance. Elle y fait allusion dans la dernière partie de son argumentation, pour s'attacher à prouver qu'il n'y a pas lieu d'en tenir compte dans l'espèce. Après avoir rappelé le principe que les règles qui régissent les autres Compagnies de chemins de fer sont applicables à l'administration des chemins de fer de l'Etat dans ses rapports avec les tiers, la Compagnie ajoute : « Si on a fait une exception pour les travaux exécutés pour l'établissement des lignes de ce réseau et si ces travaux conservent le caractère de travaux publics, c'est parce que l'Etat s'est réservé lui-même d'établir l'infrastructure et la superstructure des lignes lui appartenant, mais son rôle disparaît dès que la remise en est faite à l'administration des chemins de fer de l'Etat ; *dans la circonstance, c'est bien d'une dette de l'exploitation qu'il s'agit* ». Et de même, le ministre, dans son mémoire en défense, après avoir essayé de faire consacrer d'une manière générale, au profit de l'administration des chemins de fer de l'Etat, le bénéfice de la déchéance quinquennale, insiste sur le fait que, dans l'espèce, « il ne s'agit pas d'actes relatifs à l'entreprise de transports exploitée par l'administration des chemins de fer, mais *de dépenses d'établissement à la charge de l'Etat* et qui ne sont engagées qu'à la suite d'une ouverture de crédit résultant d'une loi ».

Comme conclusion la question de savoir si la loi de 1831 (déchéance quinquennale) s'applique aux dépenses des chemins de fer de l'Etat doit être résolue par une distinction. En principe, la déchéance quinquennale ne peut pas être invoquée, parce que l'administration des chemins de fer de l'Etat constitue un établissement public proprement dit. Toutefois, s'il s'agit de dépenses de travaux d'infrastructure, de

superstructure, ainsi que de « toutes autres dépenses de premier établissement », la déchéance quinquennale est opposable, parce qu'elles « sont imputées sur le budget général de l'Etat ».

Cette manière de voir est confirmée par la lecture du deuxième décret du 25 mai 1878. Il y a bien un titre VIII (nos 21 et 22) consacré à la clôture de l'exercice. Il n'y a aucune disposition réglementaire qui fasse allusion à la déchéance quinquennale. Ce silence est significatif.

En résumé, j'estime que la jurisprudence du Conseil d'Etat, telle qu'elle résulte des arrêts de 1897, *Vergnioux*, et du 20 janvier 1905, *Paternoster*, n'est pas en contradiction avec celle de l'arrêt du 13 juillet 1900, *Compagnie d'Orléans*. L'opinion du Conseil d'Etat, depuis la création du réseau de l'Etat, n'a pas changé. C'est celle que soutenait le commissaire du gouvernement Marguerie devant le Conseil d'Etat en 1885 (10 juillet 1885, *Chervet*, *Recueil*, p. 664), devant le Tribunal des Conflits en 1889 (22 juillet 1889, *Vergnioux*, *Recueil*, p. 772), et que le Conseil d'Etat a consacrée *formellement* dans ses arrêts du 10 décembre 1897, *Vergnioux*, et du 20 janvier 1905, *Paternoster*. « L'administration des chemins de fer de l'Etat a une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat ». C'est un établissement public proprement dit.

SECTION II

Jurisprudence judiciaire

Les tribunaux judiciaires ont le pouvoir d'écarter l'application d'un règlement d'administration publique, lorsqu'ils constatent que par ce règlement le Président de la République a manifestement empiété sur le domaine réservé au pouvoir législatif.

Cassation, Ch. des Req., 26 juillet 1905, *Valz*.

Le régime juridique des règlements d'administration publique, au point de vue du contrôle juridictionnel dont ils sont susceptibles, soulève, en doctrine, quelques difficultés. Parmi les systèmes nombreux qui ont été présentés (1), il en est deux principaux.

Certains voient dans le règlement d'administration publique l'exercice d'une délégation du pouvoir législatif (2); en conséquence, par

(1) Duguit, *L'Etat*, II, p. 333 et s.

(2) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e édit., II, p. 9; Moreau, *Le règlement administratif*, p. 132 et s. Toutefois, ce

nature, c'est une loi. Le régime juridique, au point de vue du contrôle juridictionnel, devrait donc être le même que celui de la loi proprement dite. Or, contre la loi, il n'y a, d'après le droit positif français, ni recours direct en annulation, ni recours indirect à l'américaine (exception d'illégalité). Tel devrait donc être le régime juridique du règlement d'administration publique. Bien rares d'ailleurs sont ceux qui admettent toutes ces conséquences. D'ordinaire, ils se contentent d'écarter le recours direct en annulation (1).

Pour d'autres, les fonctions ne se délèguent pas ; le Parlement ne peut donc déléguer la fonction législative que lui donne la Constitution. Le Président de la République, en faisant un règlement d'administration publique sur l'invitation du Parlement, ne fait qu'exercer son pouvoir réglementaire. Dès lors, le régime juridique du règlement d'administration publique, au point de vue du contrôle juridictionnel, c'est le régime juridique du règlement ordinaire. En conséquence, contre le règlement d'administration publique, on peut former un recours pour excès de pouvoir et opposer l'exception d'illégalité (2).

La jurisprudence du Conseil d'Etat hésite sur l'admission du recours direct en annulation (recours pour excès de pouvoir) (3). L'exception d'illégalité est nettement admise par les tribunaux administratifs et judiciaires. Une nouvelle manifestation de cette jurisprudence peut être trouvée dans l'arrêt de la Cour de cassation, Ch. des requêtes, 26 juillet 1905, *Valz*.

Il s'agissait de savoir si le règlement d'administration publique du 13 août 1889, rendu pour l'application de la loi du 26 juin 1889 sur la nationalité, était ou non illégal. L'affirmative a été soutenue par l'avocat général, M. Feuilloley, dans les termes suivants :

dernier auteur admet le recours direct et l'exception d'illégalité contre le règlement d'administration publique. Cpr. p. 291 et s. En effet, le Président, en vertu de la délégation, ne devient pas le Parlement et l'acte qu'il fait en vertu de la délégation n'est pas une loi, c'est un règlement présidentiel.

(1) Laferrière, *op. cit.*, II, p. 12, admet l'exception d'illégalité.

(2) Esmein, *Droit constitutionnel*, 3e édit, p. 515 ; Berthélemy, *Revue politique et parlementaire*, 1898, t. XV, p. 1 et s. et p. 322 et s. ; *Traité de droit adm.*, 3e éd., p. 102 et s. ; G. Jèze, *Le règlement administratif (Rev. gén. d'ad.*, 1902, II, p. 22 et s.); *Principes généraux du droit administratif*, p. 31 et p. 111 et s. ; Georges Cahen, *La loi et le règlement*, p. 299 et s.; Juille, *Le domaine du règlement présidentiel*, p. 130 et s.

(3) Voir l'étude de la jurisprudence dans G. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, p. 111 et s.

« M. le procureur général d'Alger invoque plus particulièrement, au soutien de son pourvoi, un décret du 13 août 1889 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 26 juin 1889 sur la nationalité.

La loi de 1889, art. 5, s'en était, en effet, remis au pouvoir exécutif du soin de « déterminer les formalités à remplir et les justifications à faire relativement à la naturalisation ordinaire et à la naturalisation de faveur dans les cas prévus par les articles 9 et 10 du C. civil, ainsi qu'à la *renonciation à la qualité de Français* dans les cas prévus par les articles 8 (§ 4), 12 et 18 ».

Les dix premiers articles de ce décret sont effectivement relatifs à l'exécution de la loi et déterminent les formes de déclarations d'accession ou de renonciation à la nationalité française.

Mais l'article 11 et dernier ajoute, au contraire, à la loi. Il est ainsi conçu : « La renonciation du *mineur* à la faculté qui lui appartient, par application des articles 8 (§ 4), 12 et 18, C. civ., de décliner, à sa majorité, la qualité de Français, est faite, *en son nom*, par les personnes désignées par l'article 9, § 2, C. civ. » (Le § 2 est aujourd'hui le § 10).

Or, nulle part, la loi de 1889 n'a autorisé la renonciation, *pendant sa minorité*, par un *mineur* né Français, au droit d'option qu'il aura à sa majorité dans les cas prévus par les articles 8, § 4, 12 et 18, C. civil. Le décret n'avait donc pas à déterminer les formalités à remplir pour l'exercice d'un droit qui n'était pas créé par la loi.

On ne réglemente pas un droit inexistant ! Ce n'est plus là l'application de la loi ! C'est une disposition nouvelle à côté et même en dehors de la loi !

Le pouvoir exécutif, sous l'apparence d'une simple réglementation de forme, a donc, dans la réalité des choses, légiféré. Il a ainsi manifestement empiété sur le pouvoir législatif et, soit qu'il se soit trompé, soit qu'il ait cherché à combler ce qu'il a peut-être considéré comme une lacune de la loi, il a outrepassé les droits qu'il tient des lois constitutionnelles.

L'article 11 est donc entaché d'inconstitutionnalité ; comme tel, il est dépourvu de toute force obligatoire, et vous ne sauriez le prendre comme base de votre décision.

Ce que je dis est grave : aussi ai-je tenu, avant de le dire, à consulter les auteurs les plus autorisés qui ont écrit sur la matière.

Presque tous considèrent comme dépourvu de toute force légale l'article 11 du décret de 1889 sur lequel repose, en somme, toute l'argumentation du pourvoi ».

La thèse de l'avocat général a été consacrée par la Cour de cassation. L'arrêt porte, en effet :

« Attendu qu'aux termes de l'alinéa 3 de l'article 8, C. civ., c'est à l'intéressé seul qu'a été donnée la faculté de décliner la qualité de Français, et qu'à cet égard le législateur a nettement manifesté sa volonté, en décidant qu'il ne pourrait exercer ce droit que dans l'année qui suivra sa majorité ;

Attendu que ni le décret du 13 août 1889 qui, dans son article 11, autorise les représentants légaux du mineur à renoncer pour lui à la faculté qui lui appartient de répudier, à sa majorité, la nationalité française, ni l'alinéa 10 de l'article 9, C. civ., qui permet aux père et mère du mineur et, à défaut de ceux-ci, à son tuteur, de réclamer pour lui la qualité de Français, ne sauraient faire obstacle à l'application de l'alinéa 3 de l'article 8 précité ;

Que, d'une part, en effet, l'article 9 vise des individus qui veulent acquérir la nationalité française, ce qui ne permet pas d'appliquer ses dispositions aux individus dont parle l'alinéa 3 de l'article 8, lesquels sont déclarés Français sous condition résolutoire ; que, d'autre part, le décret du 13 août 1889 n'a pas, dans la partie dont il s'agit, de valeur légale ; qu'en effet, rendu en exécution de l'article 5 de la loi du 26 juin 1889, dans le but unique de déterminer « les formalités à remplir et les justifications à faire, relativement à la naturalisation ordinaire et à la naturalisation de faveur dans les cas prévus par les articles 9 et 10, C. civ., ainsi qu'à la renonciation de la qualité de Français, dans les cas prévus par l'article 8, alinéa 4... », il a manifestement excédé les pouvoirs que la loi du 26 juin 1889 avait délégués au pouvoir exécutif en consacrant, au profit des représentants légaux du mineur, dans les cas de l'alinéa 3 de l'article 8, une faculté contraire au droit commun, et ainsi empiété sur le domaine réservé au pouvoir législatif. »

GASTON JÈZE
Professeur de droit administratif
à l'Université de Lille.

SECTION III

Analyse de notes de jurisprudence

JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

Sirey : 1905. 3. 129. — Note de M. le professeur HAURIOU, sous Cons. d'Et., 3 février 1905, à propos de garderies d'enfants, sur les *modes, non réglementés par la loi, d'utilisation de la propriété.*

Depuis quelques années, par esprit de parti, dans certaines localités, les entreprises de la police municipale contre les garderies (que nulle disposition, législative ou règlementaire, sur l'enseignement, la police sanitaire ou la santé publique n'a visées) se sont multipliées. Elles ont été, d'accord, déclarées illégales par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat : les autorités doivent apprendre la distinction entre ce qui est « précautions à prendre » au point de vue sanitaire et ce qui est « interdiction » [V. le rapport de M. le conseiller Bard, sous Cass. 3 déc. 1904, *Gaz. Trib.*, 19-20 déc. 1904]; il faut distinguer entre les voies publiques où la police municipale a des pouvoirs larges, parce que, dans les lieux publics, elle est chez elle, et les propriétés privées, où la police municipale a des pouvoirs étroits, parce qu'elle est chez le citoyen, et parce que la propriété privée est un asile et un domicile pour les droits de cité [Rpr. une autre note de M. Hauriou, sous Cons. d'Et., 18 mars 1898, *Sir.*, 99. 3. 1],

Sirey : 1905. 3. 145. — Note de M. le professeur HAURIOU, sous Cons. d'Et., 18 novembre 1904, sur le cumul de la *pension de retraite à l'ancienneté* et de la *rente viagère pour accident.*

La question du cumul était à prévoir depuis la loi de 1898. Consulté administrativement, le Conseil d'Etat émit l'avis que l'option une fois faite par l'intéressé en réclamant l'une des pensions, son droit à l'autre pension ne pouvait plus être exercé. L'assemblée du contentieux a rompu avec la doctrine administrative. Au surplus, tant dans l'avis que dans l'arrêt, le Conseil a posé la question sur son véritable terrain, la *nature de la pension d'ancienneté* dans les rapports de l'employeur et de l'employé. L'avis réduisait, suivant la vieille

idée, la pension à une rente viagère de nature alimentaire ; l'arrêt, procédant par une nouvelle et très juste définition, la considère comme représentative des services faits, au titre de traitement différé, soit parce que les retenues versées par l'employé sont une partie de son traitement nominal, soit parce que la perspective de la pension à l'ancienneté détermine l'acceptation par son éventuel bénéficiaire d'un traitement nominal inférieur. Ainsi, tandis que la rente viagère représente simplement l'accident et la perte de ce que valait encore la vie de l'ouvrier après la retraite, la pension d'ancienneté (le raisonnement ne vaudrait pas pour les pensions d'invalidité de la loi de 1853) représente la durée des services.

Sirey : 1905. 3. 154. — Conclusions de M. le commissaire du gouvernement SAINT-PAUL, sous Cons. d'Etat, 20 juin 1903 (3 arrêts).

Les arrêts en question, rendus même après la loi du 7 juillet 1904 portant suppression de l'enseignement congréganiste, conservent leur intérêt, pour cette double raison, indiquée au recueil, que la suppression est seulement à terme, et que la prohibition portée contre l'enseignement congréganiste pourra être enfreinte. La question de savoir *à quel caractère précis se reconnaissent les écoles congréganistes* pourra donc se poser encore ; les conclusions rapportées la traitent de fort bonne manière.

JURISPRUDENCE JUDICIAIRE

Dalloz : 1905. 1. 441. — Note de M. le professeur A. LAINÉ, sous Cass., 9 février 1904, à propos d'un cas d'acquisition de la *nationalité française* par participation aux opérations du recrutement.

Cette dissertation extrêmement nourrie et vigoureuse, qui ressortit au droit privé, est du plus haut intérêt pour quiconque s'occupe d'analyser la notion, si négligée par la doctrine française, de souveraineté territoriale et rechercherait les titres d'une théorie inessayée qui envisagerait le territoire comme objet de puissance publique. Elle combat en particulier, avec grande raison, la thèse de la Cour suprême, qui déclare un étranger apte à devenir français par un acte de sa volonté, et par celà même à accomplir les conditions auxquelles la réalisation de cette volonté est de droit subordonnée, nonobstant un *arrêté d'expulsion* qui l'aurait frappé antérieurement aux opérations du recrutement. De deux droits vraiment incompatibles, celui de l'individu appelé à devenir français par le bienfait de la loi (C. civ., art. 9 et 10), et celui de l'Etat qui, dans l'intérêt de l'ordre public, et en réalité par exécution de la loi du 3 décembre 1849, prétend ne pas souffrir sur le territoire français la présence d'un étranger, c'est ce dernier que sacrifie la jurisprudence ; à la vérité, celle-ci n'oppose pas l'une à l'autre les deux lois de 1849 et de 1889, mais seulement à la loi civile de 1889 le fait arbitraire du gouvernement que la loi de 1849 elle-même qualifie de *mesure de police* ; c'est méconnaître tout à la fois 1° cette thèse qu'une mesure de police régulièrement prise en vertu d'une loi emprunte à cette loi son autorité et se confond en quelque sorte avec elle, — et 2° cette juste analyse de la situation que l'obstacle au retour de l'expulsé, ce n'est pas l'arrêté d'expulsion, dont l'effet propre a été de mettre l'étranger hors du territoire et serait, s'il rentrait, de le faire reconduire à la frontière, mais bien l'art. 8 de la loi du 3 décembre 1849 ; or, cela, c'est une loi, et non une mesure de police.

JOSEPH DELPECH,
Professeur agrégé de droit public
à l'Université d'Aix-Marseille.

CHRONIQUE ADMINISTRATIVE

Le Conseil d'Etat et ses tendances actuelles (1)

Dans une lecture faite à l'Académie des sciences morales et politiques les 7 et 14 octobre 1905, M. René Worms, auditeur au Conseil d'Etat, a présenté une étude remarquable et vécue, peut-on dire, sur la juridiction du Conseil d'Etat. A raison de son intérêt, elle mérite d'arrêter l'attention. Malgré son caractère très optimiste, on sent çà et là — par quelques réserves non appuyées — que l'auteur connaît mieux que quiconque les défauts de l'institution. Mais, la place qu'occupe M. René Worms au Conseil d'Etat lui faisait un devoir de n'y pas insister ; ceci explique vraisemblablement pourquoi il a parlé presque exclusivement du rôle bienfaisant joué par le Conseil d'Etat comme tribunal administratif. Sur ce point, tous ceux qui étudient la jurisprudence du Conseil partageront son sentiment favorable. Somme toute, dans l'ensemble, au contentieux, l'institution fonctionne bien, mieux même qu'on ne s'attendrait à la voir fonctionner étant donné les vices du recrutement du haut personnel.

Il y a, au contraire, beaucoup à dire du Conseil d'Etat comme corps consultatif. Le haut prestige qu'a acquis parmi les jurisconsultes le Conseil, tribunal administratif, rejaillit en grande partie sur le Conseil, corps consultatif On confond trop souvent les deux choses, et certainement elles ne doivent pas être confondues. En droit, aucune séparation n'existe entre le personnel du contentieux et le personnel ordinaire des sections administratives. En fait, au contentieux, on trouve presque exclusivement des jurisconsultes de carrière, qui proviennent en majorité du concours, qui jouissent d'une autorité scientifique et d'une impartialité justement méritées. Ils seraient l'honneur et la gloire de toute magistrature. Ils donnent au Conseil d'Etat tout entier une auréole que la fraction juridictionnelle mérite seule.

M. René Worms, sans s'y arrêter, nous indique dans son étude comment le travail continu exigé des rapporteurs et l'examen minutieux des rapports opère automatiquement l'élimination des non jurisconsultes, de l'élément suspect, composé de vieux préfets que l'on a mis en quelque sorte en disgrâce en les envoyant au Conseil d'Etat, de jeunes fils, neveux ou frères de ministres, de jeunes secrétaires ou d'amis personnels de hauts

(1) *La juridiction du Conseil d'Etat et ses tendances actuelles*, par René Worms, *Annales de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1905.

personnages politiques, qui, incapables d'entrer au Conseil par la voie du concours, ayant même parfois échoué dans ces épreuves difficiles, sont, d'emblée, investis — quelques-uns même à peine sortis des Facultés de droit — de l'importante fonction de maître des requêtes. L'observateur impartial des institutions politiques ne manquera pas de constater combien il faut de temps à un pays pour se débarrasser des pratiques les plus abusives. Voilà plus d'un siècle que la Révolution a proclamé que la seule distinction entre les citoyens pour l'attribution des fonctions publiques est celle de leurs vertus et de leurs talents. Cette formule, en 1906, en ce qui concerne le Conseil d'Etat, est bien loin d'être réalisée. Et c'est regrettable. Le deuxième élément — recruté à la faveur — apporte au Conseil d'Etat soit des habitudes de discipline et d'obéissance au Gouvernement, soit des sentiments de reconnaissance personnelle à l'égard des hommes politiques qui les tirèrent du néant, habitudes et sentiments qui, peut-être, sont excellents pour l'exercice de la fonction préfectorale, mais qui sont dangereux dans un corps de jurisconsultes appelés, dans leur rôle administratif ou dans leur qualité juridictionnelle, à dire le droit et à se montrer impartiaux.

Ce n'est pas seulement, par le personnel, que le Conseil d'Etat au contentieux se distingue du Conseil d'Etat, corps administratif. C'est aussi par les pratiques qui y sont suivies. Plus l'on étudie de près les arrêts du Conseil au contentieux, plus on constate les progrès réalisés par la jurisprudence. Les opérations administratives du Conseil sont moins connues; mais ce qui est certain, c'est que le Gouvernement exerce une influence prépondérante sur ce qui s'y fait : préparation de projets de loi ou de règlements d'administration publique, avis sur le sens d'une loi, etc. Le désir de plaire au Gouvernement est y manifeste. Ici, le Conseil fait beaucoup moins œuvre de jurisconsulte que de légiste. Il s'introduit même des formations, qui ne sont peut-être pas absolument contraires aux textes organiques du Conseil, mais qui, en tout cas, sont nouvelles et cadrent avec cette influence prépondérante exercée par le Gouvernement. La méthode normale de travail employée jusqu'ici, c'était l'étude des projets dans les sections administratives organisées et préconstituées entre lesquelles sont répartis les membres du Conseil. Or, de plus en plus, à l'heure actuelle, on constate la nomination de *commissions spéciales pour une affaire déterminée*, dont les membres sont soigneusement triés sur le volet et dont les opinions politiques connues permettent de prévoir la solution qui sortira des travaux de la commission. Sans doute, il faudra faire un rapport à l'assemblée générale du Conseil d'Etat ; mais là, outre que l'examen est forcément superficiel, le personnel extraordinaire à la dévotion du Gouvernement fera pencher la balance dans le sens que les ministres voudront.

Somme toute, plus on étudie le Conseil d'Etat, plus on est amené à distinguer les deux grands éléments dont il se compose.

M. René Worms a évité d'aborder cet ordre d'idées. Il a préféré s'en tenir au domaine mieux connu et mieux exploré, — et moins mouvant, — de la juridiction.

Voici, sur cette partie, un résumé de ses développements.

I. — Comment le Conseil d'Etat statuant au contentieux entend-il à l'heure présente ses devoirs ? S'efforce-t-il d'assurer à ses ressortissants les conditions d'une bonne justice ? La composition de ce corps donne-t-elle de suffisantes garanties d'indépendance, d'impartialité, de compétence ? Sa procédure est-elle éclairée, rapide, économique ? Ses décisions sont-elles suffisamment respectueuses, tant de la loi positive que de l'équité ? Telles sont les questions que se pose l'auteur.

II. - *Indépendance.* — Les membres du Conseil d'Etat ne jouissent pas de l'inamovibilité, parce qu'ils sont, en même temps que des juges, des donneurs d'*avis*. Mais, *en fait*, les membres du Conseil d'Etat ont l'inamovibilité depuis les mesures collectives qui ont, en 1879, renouvelé cette assemblée « pour donner à la République un Conseil d'Etat républicain ».

La garantie des juges administratifs réside dans le sentiment très généralement répandu que leur indépendance est une sauvegarde pour tous les intérêts légitimes. D'autre part, les conseillers d'Etat, étant au sommet de la hiérarchie administrative, n'ont plus, dans leur carrière, à peu près rien à attendre de la faveur officielle (*sauf les décorations*).

Cette raison ne vaut que pour les *conseillers d'Etat* et non pour les maîtres des requêtes et auditeurs, parmi lesquels sont choisis les rapporteurs et les commissaires du gouvernement au contentieux. Mais on ne peut reprocher à ces derniers leur docilité : ils parlent au nom de la loi seule. Leur vrai titre serait : commissaires de la République.

Des dispositions réglementaires ont, du reste, été édictées pour empêcher l'immixtion du pouvoir dans l'exercice de la haute justice administrative : exclusion du Conseil d'Etat au contentieux du ministre de la justice, des ministres, des conseillers d'Etat en service extraordinaire, des conseillers d'Etat en service ordinaire délégués temporairement à la tête de services publics et que l'on retrouve au contraire aux assemblées générales du Conseil d'Etat corps administratif.

Des pratiques s'ajoutent : ordonnances de restitution de dossiers trop longtemps conservés par l'administration (V. dans cette *Revue*, 1904, p. 99); interprétation du silence partiel de l'administration comme l'aveu d'une erreur ou d'une faute de service.

Aussi le Conseil d'Etat apparaît-il à nombre d'administrateurs comme une espèce d'épouvantail.

Et le Conseil d'Etat au contentieux ne s'inquiète pas des conséquences politiques de ses décisions, comme le prouve l'arrêt du 12 janvier 1895 (*Compagnies d'Orléans et du Midi*), qui fut suivi d'une crise ministérielle et d'une crise présidentielle. De même, il n'a pas hésité à réprimer les abus commis dans un intérêt politique en matière de sectionnement électoral par un conseil général présidé par le ministre de l'Intérieur, président du conseil des ministres (7 août 1903, *Chabot*).

Tout cela est très vrai et fait l'honneur des magistrats de la section du contentieux.

III. *Impartialité.* — C'est une forme de l'indépendance, l'indépendance vis-à-vis de soi-même. Le Conseil d'Etat la possède-t-il ? Corps unique siégeant à Paris, il est protégé par sa situation même contre diverses causes de partialité : il est soustrait aux actions locales qui s'exercent, par exemple, sur les tribunaux d'arrondissement.

Corps très nombreux réunissant dans l'assemblée du contentieux jusqu'à 17 votants, les tendances contraires se neutralisent dans ce qu'elles auraient d'excessif.

En outre, des précautions réglementaires renforcent cette impartialité : lorsqu'un décret a été rendu sur l'avis d'une des sections administratives, les membres de cette section ayant concouru à l'avis doivent s'abstenir au contentieux. Et on a vu des décrets pris en assemblée générale annulés au contentieux (1er février 1901, *Nollet*).

La jurisprudence du Conseil d'Etat est très stable et elle est publiée. Cette stabilité n'est pas sans inconvénient, mais elle a un grand avantage ; la jurisprudence stable forme la base d'un droit égal pour tous.

Cette stabilité que souligne avec raison M. R. Worms ne doit d'ailleurs pas être confondue, comme on l'a fait quelquefois, avec celle de la jurisprudence anglaise. On dit parfois que, comme l'Angleterre, la France a, dans le droit administratif, son *judge-made law*. L'observation peut être admise comme fondée, mais sous une réserve. Dans les deux pays, le but poursuivi par le juge est le même : il s'agit d'appliquer à des circonstances nouvelles des règles de droit non inscrites dans un texte législatif et dégagées des principes généraux du droit. L'arrêt qui a dégagé la règle forme un précédent que, par la suite, on ne manquera pas de rappeler et de respecter afin d'assurer la stabilité de la règle. Dans les deux pays aussi, la préoccupation du juge, dans ce travail, est de maintenir dans le droit l'harmonie et la logique, et c'est ce qui fait la supériorité scientifique du droit jurisprudentiel sur le droit fait par le Parlement. Mais, ce qui est leur différence capitale, le degré de stabilité du droit fait par le juge n'est pas le même en Angleterre et en France. Lorsqu'un tribunal supérieur anglais a réglé un point du droit, c'est l'obligation juridique de tous les tribunaux inférieurs de tenir la règle dégagée comme certaine, absolument comme si elle avait été édictée par le Parlement. Bien mieux, la Cour suprême d'appel, à savoir la Chambre des Lords, est liée par ses propres décisions, à tel point que le principe posé par un arrêt de cette Chambre ne peut être abrogé ou modifié que par le Parlement lui-même, au moyen d'une loi (1). Tel n'est pas le cas en France. Malgré sa préoccupation de ne point bouleverser à tout moment sa jurisprudence, le Conseil d'Etat ne cesse d'y introduire de profonds changements, comme le savent bien tous ceux qui étudient de près ses arrêts.

(1) Voyez sur ce point A. V. Dicey, Lectures on the relation between Law and Public Opinion in England during the nineteenth century, London, 1905, p. 359 et s., et p. 481 et s.

Enfin, ajoute M. R. Worms, les scrupules légaux du Conseil d'Etat sont chose bien connue. En fait, en matière électorale, on peut relever de très nombreux arrêts rendus, dans des circonstances très douteuses, dans un sens favorable à des candidats hostiles au gouvernement (19 mars 1902, *élection de Craon*). La jurisprudence du Conseil d'Etat est très ferme pour réprimer les faits de pression émanant des autorités administratives (3 avril 1903, *élection de Ténès* ; 7 décembre 1904, *élection de Fay-le-Froid* ; 12 avril 1905, *élection de Saint-Hippolyte-du-Fort*).

IV. *Capacité technique des membres du Conseil d'Etat.* — Il y a, sur ce point, dans les milieux juridiques, une tendance assez répandue à nier cette capacité. En effet, une grande partie des membres du Conseil est choisie par le gouvernement d'une façon qu'on déclare arbitraire, sans condition de diplôme, d'exercice antérieur d'une profession juridique et sous une condition d'âge illusoire. Il n'y a pas là, dit-on, des garanties suffisantes. M. René Worms fait une concession ; il déclare qu'on comprendrait que la loi fît une obligation pour le gouvernement de choisir parmi des individus remplissant certaines conditions d'aptitude, et qu'elle relevât la condition d'âge fixée actuellement à 27 ans pour les maîtres des requêtes et à 30 ans pour les conseillers d'Etat. D'ailleurs, cela n'exerce pas une influence trop mauvaise sur le contentieux. Examinons en effet, de plus près la question, en distinguant les rapporteurs, les commissaires du gouvernement, les juges proprement dits.

a) *Rapporteurs.* — Ce sont d'habitude des maîtres des requêtes ou des auditeurs, exceptionnellement des conseillers d'Etat. Les auditeurs de deuxième classe sont recrutés au concours après des épreuves très difficiles et ils ne parviennent à la première classe qu'après une sélection soigneusement faite. Les maîtres des requêtes sont choisis pour 2/3 parmi les auditeurs de première classe ; le troisième tiers vient du « dehors ». Ces derniers, en général, ne restent pas au contentieux.

C'est ici que nous constatons l'élimination automatique des non-valeurs. M. R. Worms l'indique très clairement sans y insister. Le travail continu exigé des rapporteurs, dit-il, et l'examen minutieux qui est fait de leurs projets d'arrêts par la section et l'assemblée du contentieux ne permettraient pas à des personnes dépourvues d'aptitudes juridiques sérieuses de conserver longtemps ces fonctions.

b) *Commissaires du gouvernement.* — Ils sont choisis parmi les plus expérimentés des maîtres des requêtes et sont assistés, pour les affaires du petit contentieux (élections, impôts directs), des commissaires suppléants pris parmi les auditeurs de première classe. Leurs conclusions sont formulées en audience publique.

c) *Juges.* — Ce sont les conseillers d'Etat auxquels se joint le rapporteur suivant certaines distinctions fondées sur son grade. Deux catégories de conseillers d'Etat concourent au jugement : ceux qui appartiennent à la section du contentieux ; ceux qui sont délégués par les sections adminis-

tratives du Conseil à l'assemblée publique du contentieux; il s'en trouve huit, en principe, dans la deuxième de ces catégories.

Comme la moitié des places de conseillers d'Etat est réservée aux maîtres des requêtes, ceux-ci apportent l'expérience acquise dans la maîtrise. Pour les conseillers nommés du dehors, ils peuvent avoir été antérieurement à la tête de services publics importants; et d'ailleurs, leurs habitudes d'esprit sont corrigées par l'intervention des conseillers imbus de l'esprit de la section du contentieux.

d) *La Présidence* des assemblées publiques des sections et sous-sections revient enfin à des juges d'une longue et haute expérience (conseillers d'Etat en service ordinaire).

En pratique, conclut M. R. Worms, la vice-présidence du Conseil d'Etat est toujours donnée à un président de section en exercice; c'est la récompense d'une brillante carrière.

V. *Procédure.* — Elle diffère suivant qu'il s'agit du grand contentieux — c'est la règle — ou du petit contentieux (élections municipales, départementales, contributions directes). M. R. Worms expose le mécanisme de ces deux procédures, en constatant qu'elles offrent aux justiciables les plus sérieuses garanties d'un examen très approfondie.

VI. *Rapidité de la procédure.* — On a formulé de nombreuses plaintes à cet égard. D'abord, la lenteur tient à l'organisation de la procédure et aux parties elles-mêmes (communications, mémoires, réponses, répliques, dupliques). En outre, elle résulte du grand nombre des pourvois.

La durée de la procédure est très variable. Récemment, une affaire de grand contentieux, d'une urgence exceptionnelle, a été terminée quinze jours après le dépôt de la requête au secrétariat du contentieux. Normalement, une affaire de petit contentieux reste un an environ au Conseil, depuis l'introduction de la requête jusqu'à la lecture de l'arrêt. Pour les affaires de grand contentieux, il faut distinguer celles qui sont réputées urgentes et qui sont terminées ordinairement en un an (pensions, contraventions, recours contre les conseils de revision, excès de pouvoir) et les autres (travaux publics, par exemple), qui attendent parfois la solution deux ans et demi ou trois ans.

Un correctif qui ne se retrouve pas dans les instances devant les tribunaux judiciaires, c'est que le Conseil d'Etat est très souvent juge de premier et dernier ressort et que, d'ordinaire, lorsqu'il statue en appel, il ne renvoie pas l'affaire. Cela fait que l'on gagne pas mal de temps.

Ces lenteurs forcées voient enfin leurs conséquences atténuées, dans la mesure du possible, par l'arrêt du Conseil d'Etat qui s'efforce toujours de remettre les parties dans l'état exact où elles seraient s'il avait été fait droit à leurs demandes justifiées au jour même où elles se sont produites.

VII. — *Dépenses devant le Conseil d'Etat.*— Certains louent la procédure du Conseil d'Etat d'être économique; d'autres la jugent fort dispendieuse. Voici les faits :

Les affaires de petit contentieux (élections et contributions) sont dispensées du ministère d'avocat; il en est de même des affaires de grand contentieux où l'on a voulu faciliter aux parties l'accès du prétoire : excès de pouvoir, pensions, contraventions. Pour o fr. 60 centimes, on peut aller devant le Conseil d'Etat. Pour les autres affaires de grand contentieux, en particulier pour les travaux publics et pour les dettes de l'Etat, le ministère d'avocat est obligatoire, et il ne va pas, d'ordinaire, sans une dépense minima de 500 francs. Si on ajoute à cela, pour les travaux publics, les expertises (les honoraires des experts sont habituellement élevés), les dépenses sont assez lourdes.

Mais le Conseil d'Etat n'hésite pas aujourd'hui à taxer assez strictement les honoraires des experts. Les droits de greffe et d'enregistrement sont taxés par la loi. Les honoraires de l'avocat seraient moins élevés, d'après certains, s'il n'y avait pas un ordre privilégié d'avocats avoués. Ce qui est certain, c'est que cet ordre rend des services à raison de sa bonne composition. D'ailleurs, il y a l'assistance judiciaire pour les plaideurs peu fortunés, et elle est accordée avec facilité.

VIII. — Quels sont les principes qui inspirent aujourd'hui les arrêts du Conseil d'Etat? La première question qu'examine le Conseil d'Etat, c'est la *recevabilité* de la requête.

a) On constate que le Conseil d'Etat a grand soin d'écarter les requêtes comme non-recevables lorsqu'elles ne rentrent pas dans sa *compétence*. Il applique les solutions du Tribunal des Conflits. Quant aux espèces nouvelles, assez rares, il ne reconnaît la compétence de la juridiction administrative que lorsqu'il y a analogie évidente de l'espèce nouvelle avec des hypothèses où cette compétence a été précédemment reconnue et lorsqu'il s'agit ainsi d'unifier les règles d'attribution pour l'ensemble d'une même matière (14 avril 1905, *Delannoy*), ou bien quand, sans cette décision, le litige risquerait de rester sans juge (6 février 1903, *Terrier*).

Cette réserve, les membres du Conseil d'Etat l'observent aussi devant le Tribunal des Conflits. Si l'on en croit l'auteur — qui tient son renseignement « d'un membre fort autorisé de ce Tribunal »,— neuf fois sur dix, tous ceux qui le composent se mettent immédiatement d'accord, sans débats, sur la compétence à fixer, et cela par application des précédents; mais, quand une discussion se produit, ce sont toujours les membres de la Cour de cassation qui proposent d'admettre la compétence de la juridiction administrative, tandis que les membres du Conseil d'Etat verraient volontiers renvoyer l'affaire à la juridiction civile. Marque de courtoisie? Désir de conciliation? Timidité? Quelle que soit l'explication, le fait est certain.

b) Une autre fin de non-recevoir des requêtes, à fin d'annulation pour excès de pouvoir, c'est *l'existence d'un recours parallèle*. Le Conseil d'Etat

n'annule au contentieux les actes de l'autorité administrative que lorsque les demandeurs n'ont pas d'autre moyen juridictionnel d'obtenir satisfaction. Cette règle n'est plus appliquée que d'une façon fort discrète. « On ne déclare plus les recours pour excès de pouvoir irrecevables, que lorsque leurs auteurs ont un autre moyen d'atteindre *exactement* le même résultat » (24 juillet 1903, *Massat* ; 7 août 1903, *Chabot*, etc).

c) *La nature de l'acte attaqué* est encore une fin de non-recevoir dans le recours pour excès de pouvoir. Les actes de gouvernement échappent au recours. Le Conseil d'Etat cherche à restreindre la notion de l'acte de gouvernement; en revanche, il persiste à déclarer sans recours contentieux les actes diplomatiques et consulaires (12 février 1904, *Bachatori*). Parmi les actes administratifs, il faut distinguer : les actes de police proprement dits étaient déclarés jusqu'ici non susceptibles de recours contentieux (13 janvier 1899, *Lepreux*) ; le Conseil évite maintenant d'employer cette formule (5 février 1904, *Ginière*).

d) On exigeait naguère du requérant en excès de pouvoir un *intérêt direct*, personnel. et, en principe, évaluable pécuniairement. On devient moins exigeant (11 déc. 1903, *Lot*; 1er mai 1903, *Bergeron*. Cpr. 4 août 1905, *Dieuleveult*).

IX. — Quels principes guident le Conseil d'Etat dans l'examen du fond ? Le Conseil d'Etat juge-t-il *en droit* ou en *équité* ? Est-il favorable plutôt à l'Etat qu'aux particuliers ? Il faut distinguer entre les diverses matières :

a) *Contributions directes*. — Le Conseil d'Etat se montre strict observateur du texte légal et fidèle gardien des intérêts pécuniaires de l'Etat. (21 mai 1897, *David*; 4 novembre 1898, *Cadusseau* ; 5 mai 1899, *Lebaudy*) ; mais il ne va pas au delà de ce que les textes imposent, dans le sens de la fiscalité (11 novembre 1898, *Tourette*).

b) *Elections*. — En règle, le Conseil applique la loi à la lettre (18 mars 1894, *élection de Neuvy Saint-Sépulcre*). Toutefois, le Conseil a été amené à se départir de la rigueur des principes dans des espèces où la violation d'une formalité légale peu importante n'avait pas eu d'influence sur le résultat du scrutin.

c) *Gran l contentieux*. — L'attachement du Conseil d'Etat aux textes légaux est connu pour les questions touchant à *l'organisation militaire*, quelque doive être le bénéficiaire de la décision.— Pour le *domaine public*, le Conseil interprète très largement les textes rigoureux qui répriment les empiétements sur le domaine public et il fait une application modérée de la loi ; au contraire, il s'oppose très énergiquement aux empiétements tentés par l'administration sur les propriétés particulières (1er février 1901, *Nollet*). Il annule les *actes de puissance publique* quand il constate qu'ils ont été pris en vue de servir les intérêts pécuniaires de l'Etat. — Les *obligations nées pour l'Etat de ses contrats*, les *indemnités* dues par le Trésor *pour réparer des fautes de services publics* sont largement arbitrées par le Conseil d'Etat. C'est surtout en matière de *travaux publics* que

ces tendances à la libéralité ont le plus complètement l'occasion de se faire jour. Certains même les trouvent excessives. — Enfin, le Conseil d'Etat a construit lui-même toute une théorie très favorable aux intérêts privés : l'excès de pouvoir. Une branche de cette théorie — le détournement de pouvoir — n'a aucune base dans les textes. De plus, lorsqu'il s'agit de garanties inscrites dans des textes, le Conseil d'Etat les applique très rigoureusement.

Somme toute, on le voit, on ne peut pas faire tenir les tendances de la jurisprudence du Conseil d'Etat dans l'unité simpliste d'une formule abstraite.

X. — *Conclusion.* — Le Conseil d'Etat au contentieux est digne de la confiance que lui ont jusqu'à présent témoignée le Parlement et les justiciables.

Néanmoins, certains voudraient — pour l'honneur des principes — supprimer ses attributions juridictionnelles. Les principes, disent-ils, exigent qu'il n'y ait en France qu'une seule justice.

M. R. Worms combat ces conclusions. Toutefois, il admet qu'il est des points sur lesquel le maintien d'une juridiction administrative ne s'impose point. La délimitation possible, il croit la trouver dans le principe de la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion. On pourrait — si l'on appliquait ce principe — attribuer aux tribunaux civils la connaissance des litiges portant sur les travaux publics et sur les dettes de l'Etat, au moins sur celles qui sont nées d'un fait contractuel. On pourrait aussi donner aux tribunaux répressifs le jugement des contraventions de grande voirie, aux tribunaux civils la connaissance des contestations en matière d'impôts directs, car il s'agit d'actes accomplis dans un intérêt patrimonial, en vue de remplir le Trésor.

Ce qu'en revanche on ne doit pas enlever à la juridiction administrative, c'est le jugement des recours pour excès de pouvoir, les recours contentieux tendant à la réparation pécuniaire d'une faute délictuelle d'un service public, les pourvois contre les décisions des tribunaux administratifs spéciaux (Cour des comptes, Conseil supérieur de l'Instruction publique), enfin les pourvois en matière d'élections départementales et municipales. Les soumettre aux tribunaux d'arrondissement, ce serait risquer d'en voir la décision influencée par les partis-pris locaux.

Les Conseils de préfecture, dans cette réforme, deviendraient inutiles, et ce serait une économie pour le Trésor. Mais les justiciables y gagneraient-ils? Les entrepreneurs de travaux publics seraient, sans doute, moins bien traités par les tribunaux civils, et de même les demandeurs en indemnité pour dommages causés par l'exécution de ces travaux.

En terminant, l'auteur constate que la réforme n'est pas réclamée généralement. Le mieux serait peut-être de laisser subsister, telle qu'elle est, une institution qui a fait ses preuves.

M. René Worms termine par ces conclusions rassurantes l'exposé de la juridiction du Conseil d'Etat. Et l'on peut, pour le moment, se rallier à ces conclusions optimistes. Mais il y a un point noir à l'horizon. Un danger menace le Conseil d'Etat, comme il menace les autres institutions publiques françaises. C'est l'influence grandissante des hommes politiques dans le recrutement, l'avancement, les travaux du Conseil d'Etat. Elle menace de corrompre l'élément le plus solide de la Haute Assemblée. Les nominations quelque peu scandaleuses de jeunes maîtres des requêtes, qui n'ont osé affronter le concours ou qui n'y ont pas réussi, décourage les auditeurs. Ce mauvais exemple les incite à recourir aux influences politiques pour franchir rapidement les étapes de la hiérarchie. Trop nombreux sont ceux qui, suivant la fortune politique d'un ministre, deviennent directeurs, chefs, chefs adjoints de cabinet ; certains, après un court passage dans cette situation mal définie, rentrent au Conseil d'Etat avec un grade plus élevé, qu'ils n'eussent jamais conquis par le travail le plus soutenu. Là est le danger.

Le remède, c'est un membre du Conseil d'Etat, M. le conseiller d'Etat C. Colson, qui nous l'indique. Dans son *Cours d'Economie politique professé à l'Ecole des ponts et chaussées* (1), s'occupant des combinaisons qui peuvent « amener à la tête de chaque administration des hommes d'élite », M. Colson estime avec raison que ce résultat « dépend exclusivement des règles établies pour *le recrutement* et *l'avancement des fonctionnaires* ». « Pour le recrutement, dit-il, le concours, malgré ses imperfections, est encore le seul mode de sélection que l'on puisse trouver, du moment où l'on ne fait plus des fonctions publiques l'apanage de la naissance. Le libre choix par les ministres, appliqué à des jeunes gens qui n'ont pas encore fait leurs preuves, ne serait autre chose que la faveur pure et simple... Ainsi, les fonctions publiques ne peuvent, en fait, se recruter sérieusement que par le concours à l'entrée ».

« Pour *l'avancement*, ajoute M. Colson, quatre procédés seulement sont possibles : *l'ancienneté, le concours renouvelé, le choix exercé par les ministres*, le choix exercé par les Conseils où siègent les plus hauts fonctionnaires de chaque corps, autrement dit une sorte de *cooptation*. L'ancienneté ne laisse place à aucun stimulant; le concours n'a plus de raison d'être, quand il s'agit de juger des hommes qui ont fait leurs preuves et tendent à faire trop prévaloir les études théoriques sur les qualités pratiques ; le choix par le ministre, si celui-ci ne se borne pas à ratifier les propositions des chefs de corps ne peut être que la faveur ou le hasard des relations politiques ; l'expérience montre que le choix par les chefs jusqu'au sommet de la hiérarchie et la cooptation au sommet est encore le procédé qui assure le meilleur choix, bien qu'il ait une certaine tendance à verser parfois dans le népotisme ou dans le respect excessif de l'ancienneté.

(1) Paris, 1905, Guillaumin éd., t. III, première partie, *les Finances publiques et le Budget de la France*, p. 173 et s.

La seule garantie possible, contre ces abus, se trouve dans des concours sérieux à l'entrée des carrières susceptibles de conduire à de hauts emplois, concours qui limitent le nombre des candidats entre lesquels le choix s'exercera pratiquement pour les grades élevés et en excluant les incapables. »

MARCEL PHILIPPE,
Docteur en droit.

CHRONIQUE ÉTRANGÈRE

ALLEMAGNE

1. La décision du Tribunal de l'Empire sur la succession au trône de la principauté de Lippe. — 2. La réforme des lois électorales dans les Etats particuliers.

I

Le 25 octobre 1905 marquera dans les annales du droit public allemand. C'est ce jour là que, par son verdict, le Tribunal de l'Empire a tranché définitivement la question de la succession au trône de la principauté de Lippe. Cette question avait occupé l'opinion publique pendant quelques années. Elle ne la passionnait pas, il est vrai, — du moins, en dehors du territoire intéressé directement ; mais enfin, on en parlait, on s'en moquait, on s'en fâchait un peu partout.

Qu'il me soit permis, en commençant, d'affirmer que, selon ma conviction personnelle, le système monarchique présente de grands avantages sur le système républicain. Il nous fournit un chef d'Etat soustrait aux luttes des partis politiques, religieux et sociaux ; il entre dans sa fonction entièrement préparé à la besogne qu'il a à accomplir et entouré du prestige immense que lui a donné la position historique de sa famille. Ceci dit, on peut convenir que ce beau système a les défauts de ses qualités. S'il assure la succession du chef de la famille régnante d'après les principes de la légitimité, il peut soulever la question de cette légitimité même et faire naître autour d'elle des compétitions assez vives et des discussions peu dignes. Justement, dans la question Lippe, on a eu le grand tort d'étaler tout cela avec un sans-gêne quelque peu naïf ; et si l'idée de la monarchie n'avait dans l'âme allemande des racines aussi profondes, on aurait par là risqué de la compromettre sérieusement.

En 1895, lors du décès du premier Waldemar de Lippe, il se trouvait que le seul représentant de la ligne régnante qui lui survécût, le prince Karl Alexander, était en état d'interdiction pour cause d'aliénation mentale. Dès lors, la principauté devait passer à une ligne collatérale ; celle-ci, provisoirement, aurait dû également fournir le régent du petit pays dans la personne de l'héritier présomptif. Or, à ce moment, il y avait trois branches différentes de la maison Lippe, qui, toutes trois, pouvaient entrer en ligne : Biesterfeld, Weissenfeld et Schaumburg. Cette dernière branche,

d'après les règles de la primogéniture, devait céder le pas aux deux autres, en particulier à celle de Biesterfeld, branche aînée. Le sort, il est vrai, l'avait beaucoup avantagée ; elle était déjà en possession de la souveraineté de Schaumburg-Lippe, et elle comptait aussi parmi les membres de la famille le propre beau-frère de l'Empereur. Les deux autres lignes étaient simplement apanagées par la ligne régnante de Lippe. Juridiquement, cette différence dans la situation extérieure n'avait aucune signification ; et s'il n'y eût pas eu des raisons spéciales à faire valoir, Biesterfeld aurait dû l'emporter d'emblée.

Mais une question extrêmement délicate fut soulevée. Dans nos familles régnantes, pour être successible, il ne suffit pas de descendre, de mâle en mâle et par des mariages légitimes, du premier acquéreur du trône. Il faut aussi que toutes les aïeules du prétendant soient issues de familles avec lesquelles la maison, selon ses statuts, reconnaît le *connubium*, c'est-à-dire qui jouissent vis-à-vis d'elle de l'égalité d'état, *Ebenbürtigkeit*. En règle, on exige, pour que le mariage produise, au profit des enfants, son plein effet, que l'épouse ait appartenu à la haute noblesse, à cette aristocratie des familles qui autrefois avaient siège et voix à la diète de Ratisbonne.

Or, dans la ligne de Biesterfeld, — faisait-on valoir de la part de Schaumburg, — il s'était produit cette énormité, que le grand-père du chef actuel de cette ligne, à savoir du comte Ernst, avait épousé en mariage légitime une demoiselle Modeste von Unruh, fille d'un officier prussien. En admettant même la noblesse de ce brave soldat, celui-ci n'appartenait pourtant pas à la haute noblesse ; par conséquent, disait-on, il était incapable de livrer à la maison Lippe une mère et grand'mère dont la descendance fût successible.

A cela, Biesterfeld ne manqua pas de riposter que, examinée de près et mesurée d'après ce principes rigoureux, la ligne de Schaumburg n'était pas non plus à l'abri de tout reproche. En effet, l'arrière grand'mère du prince régnant, une demoiselle de Friesenhausen, était notoirement issue de la petite noblesse ; si elle avait été, après coup, élevée, pour sa personne, au rang de comtesse de l'Empire, cela ne pouvait pas, affirmait-on, remédier au vice originaire.

Weissenfeld, qui approuvait tout ce qui pouvait être opposé aux deux autres lignes, fut, de son coté, accablée de toute une série de mésalliances qui lui furent reprochées. Elle passa bientôt au second rang.

C'est entre les deux autres lignes que la lutte devint sérieuse.

Il ne s'agissait d'abord que de la régence, le malheureux prince Karl Alexander étant encore vivant. Schaumburg avait l'avantage d'être en possession de l'objet en litige : en vertu d'une sorte de testament du prince Waldemar, le prince Adolf de Schaumburg-Lippe avait été nommé régent provisoire. Une loi, consentie par la diète de la principauté, l'y confirma, en ajoutant cependant une clause, d'après laquelle, quand le litige serait vidé, la régence devrait appartenir à celui qui aurait obtenu gain de cause.

On trouva un moyen d'arriver à la solution nécessaire. Le Conseil fédéral intervint : il chargea le chancelier de l'Empire d'amener les parties en litige à un compromis ; et l'on s'entendit pour soumettre l'affaire à l'arbitrage du roi de Saxe. La convention fut conclue entre les chefs des trois lignes, chacun signant pour lui et pour sa ligne.

On a critiqué les pouvoirs des chefs de disposer ainsi des droits de leurs familles. Mais il est intervenu également une loi émise selon les formes pour la principauté de Lippe, et déclarant que le résultat de cet arbitrage serait décisif quant au droit de succession au trône. Cela suffit.

La sentence, élaborée par une commission de juges du Tribunal de l'Empire, a été rendue le 22 juin 1897. Elle établit que, d'après les statuts et coutumes de la maison Lippe, la petite noblesse de l'épouse suffit pour que les enfants issus du mariage soient successibles ; par conséquent, le droit du comte Ernst, chef de la ligne de Biesterfed, a été reconnu.

On s'est soumis ; le prince Adolf de Schaumburg a cédé la régence au comte Ernst. Mais l'affaire était loin d'être finie. Il était à prévoir qu'après le décès du prince Karl Alexander la lutte recommencerait sur la succession définitive. On essaya d'y couper court par un projet de loi qu'on soumit à la diète de Lippe à l'effet de faire reconnaître définitivement les droits de la ligne de Biesterfeld et spécialement des fils du prince-régent.

Mais, sur la protestation de Schaumburg, le Conseil fédéral déclara se réserver l'appréciation de la valeur qu'un pareil acte législatif pouvait avoir à l'encontre des prétentions du gouvernement de Schaumburg. Il y avait dans cette déclaration, quelque chose donnant à penser qu'il serait plus prudent de s'abstenir de prendre des mesures préventives et unilatérales. On préféra donc s'entendre encore une fois sur un arbitrage. En conséquence, une convention intervint entre le chef de la ligne Schaumburg et le comte Léopold de Biesterfeld qui, après le décès de son père, le comte Ernst, lui avait succédé dans la régence.

Deux Sénats réunis du Tribunal de l'Empire devaient prendre la décision. La question n'était guère moins compliquée qu'en 1897. D'une part, on prétendait que, si le comte Ernst avait obtenu gain de cause, cela ne pouvait profiter à ses fils, attendu que leur mère — une comtesse de Wartensleben — n'avait encore pas. par sa naissance, répondu aux exigences rigoureuses de la maison Lippe. Mais, d'un autre côté, on refusait même de reconnaître à la sentence de 1897 la force de la chose jugée; on entendait ainsi rouvrir les débats sur toute la ligne. Le prince Karl Alexander étant dédédé le 13 janvier 1905, le prix de la victoire était désormais la succession immédiate au trône de Lippe.

C'est dans ces circonstances que la sentence susvisée du 25 octobre 1905, a statué définitivement au profit de Biesterfeld ; définitivement, car, cette fois, le chef de la partie qui a succombé n'a pas hésité à féliciter lui-même un adversaire victorieux par une dépêche très chevaleresque.

Ce qui donne un caractère particulier à toute cette affaire, c'est le rôle

prépondérant qu'y a joué la littérature juridique. Je ne veux pas dire qu'elle ait beaucoup contribué au résultat final ; mais, par sa masse et par la participation de savants de toute espèce, elle attire spécialement l'attention. Les parties belligérantes avaient, l'une et l'autre, besoin de gagner à leur cause l'opinion publique. Il ne suffisait donc pas de consultations destinées à être ensevelies dans les dossiers du procès ; il fallait des publications Naturellement, les publications partagèrent le sort de toutes les consultations, — d'être favorables à celui qui les paie. Outre les auteurs engagés directement, il y eut des auteurs qui offraient leurs services. Il y en eut aussi qui se jetèrent dans la mêlée, sans engagement. Le fait que la principauté de Lippe, aussi bien que la principauté de Schaumburg, disposait de décorations honorifiques et belles à voir, ne fut certes pas sans importance. En écrivant une brochure contre la demoiselle Modeste von Unruh, on pouvait rêver des honneurs de Schamburg ; en écrivant contre la demoiselle de Friesenhausen, on diminuait peut-être la distance qui séparait des honneurs de Lippe. Ainsi, des deux côtés, on était en mesure de nourrir le feu sans bourse délier.

Mais avant tout, et abstraction faite de tout intérêt personnel, la cause présentait une foule de questions qui invitaient à l'examen juridique. La loi de l'Etat est-elle ou non plus forte que les droits subjectifs des membres de la famille régnante et de ses lignes collatérales ? Les règles obscures, restreignant à la manière du moyen âge la validité du mariage légitime, sont-elles encore compatibles avec l'Etat moderne ? Le Conseil fédéral a-t-il mission de s'occuper d'une affaire où il ne s'agit ni d'un conflit de droit constitutionnel entre souverain et représentation nationale, ni d'un conflit entre deux Etats ? Sans compter la question très intéressante de la force de la chose jugée en pareille matière. Nos auteurs, il est vrai, ont écrit toute une bibliothèque sur la question Lippe ; mais quand on réfléchit et que l'on considère l'intérêt immense que présentait cette cause au point de vue juridique, on doit être très disposé à leur pardonner.

II

La fondation de l'Empire a laissé subsister les Etats qui le forment, avec leurs Constitutions particulières et leur système de représentation nationale. L'Empire avait hardiment posé son système propre dans un milieu peu homogène. Il avait adopté le suffrage universel direct à scrutin secret pour ne former qu'une seule chambre, le Reichstag allemand. Les Etats, au contraire, présentaient de très grandes variétés ; mais, en général, on trouvait plutôt deux chambres, le suffrage indirect, très souvent à scrutin public ; enfin, l'électorat ne dépendait pas simplement d'une formule abstraite ; il était soumis à des conditions de paiement d'impôt, de résidence plus ou moins longue, ou subordonnée à la formation de différentes classes d'électeurs qui rendaient inégale la valeur des votes individuels. Pour les premières chambres, toutes sortes de privilèges s'étaient conservés, combinés avec des nominations faites par le prince ; et parfois, ces

privilèges se retrouvaient même dans la seconde chambre, qui comptait certains membres appelés à titre privilégié. Il était à prévoir que cette juxtaposition de types si différents ne manquerait pas, à la longue, d'amener une certaine influence de l'un sur l'autre. La loi électorale de l'Empire, il est vrai, n'a pas toujours porté des fruits au goût de tout le monde. Mais comme il serait difficile de faire comprendre au Reichstag qu'il ne vaut rien, et que les coups d'Etat ne sont pas dans nos mœurs, le système de l'Empire se présente comme immuable.

Tout ce qui signifie mouvement et développement est du côté des Etats particuliers. Mais ce mouvement prend des directions essentiellement divergentes. Il y a eu, justement dans ces dernières années, beaucoup de lois et de projets de loi. On peut les diviser en deux groupes : celui du Nord et celui du Sud.

Dans le Nord, la loi électorale de l'Empire a surtout fait apparaître l'influence croissante que les doctrines de la Sozial démocratie exercent sur les masses de la population qui, grâce aux progrès économiques, s'industrialisent de plus en plus. On en a tiré cette conséquence, qu'il est de première nécessité de prendre des mesures — alors que la chose est encore faisable, — pour empêcher les socialistes d'obtenir la majorité. Par suite, on maintient le système du vote inégal, et, au besoin, on l'adapte aux réorganisations du système des contributions, avec une tendance à fortifier plutôt le caractère ploutocratique, comme cela s'est fait en Prusse. Ou bien, quand la loi électorale existante semble présenter des lacunes, on se hâte de les combler par des revisions, que les socialistes ne manquent pas d'appeler des « détériorations du droit électoral, *Wahlrechtsverschlechterung* ».

Dans ce sens, c'est surtout le royaume de Saxe qui a donné l'exemple. La loi du 3 décembre 1868 avait sanctionné l'élection directe et le suffrage universel avec un cens électoral très modique. Une motion du parti socialiste au Landtag, tendant à l'introduction pur et simple du système de l'Empire, a eu pour résultat un remaniement complet dans le sens contraire. La loi électorale du 28 mars 1896 a adopté le système prussien : élection indirecte par trois classes formées d'après la participation à la contribution directe. Cette loi a éliminé du Landtag le parti socialiste. Mais les classes dominantes ne semblent pas très fières de leur victoire. Peut-être même, s'appliquait-on un peu trop à poser pour la mauvaise conscience. De son côté, le gouvernement a déclaré solennellement qu'il ne sera pas l'adversaire d'un système électoral plus convenable. Et aujourd'hui tous les hommes de bonne volonté sont à la recherche de ce système ! Il sera peut-être difficile d'en trouver un qui contente tout le monde ; mais il me semble que Machiavel, quoi qu'on puisse dire sur son compte, était un grand sage. Le monde est aux forts et à ceux qui osent vouloir.

L'Empire, comme on sait, renferme aussi quelques républiques, à savoir les trois villes hanséatiques. Elles se trouvent, en ce qui concerne le mouvement politique actuel, dans une situation particulière. La souverai-

neté du peuple, qui est le principe de leur organisation, mettrait, avec le système électoral de l'Empire, toute la puissance publique, sans contrepoids, à la disposition des masses que peut diriger la démagogie. On a déjà pronostiqué l'entrée au Conseil fédéral d'un membre socialiste révolutionnaire, délégué par une ville hanséatique. Déjà le droit électoral n'était pas si simple dans toutes ces villes ; des formations de classes et des différences entre les électeurs avaient été toujours observées. Mais on a jugé nécessaire — du moins dans les Etats de Hamburg et de Lubeck, — d'accentuer encore ces complications, afin de donner plus d'influence aux classes aisées. De là, des luttes acharnées sur les changements proposés, présentant, il est vrai, des combinaisons plus ou moins artificielles. Mais, dans ces choses-là, le simple est-il toujours le vrai ? C'est bien le dogme que l'on soutient ; mais en Allemagne, en général, on est sceptique et plutôt réfractaire à tout ce qui ressemble à un dogme.

Dans l'Allemagne du Sud, la situation est toute différente. D'abord, il n'y existe pas de parti conservateur de quelque importance. De son côté, le parti socialiste est ici beaucoup moins farouche que dans le Nord. Le parti clérical — qui, naturellement, a une situation très imposante — n'est pas démocratique dans son essence, il est vrai ; mais il aime en prendre les allures, comptant dominer par les masses que le clergé sait diriger.

Dans ces conditions, le droit électoral démocratique de l'Empire, loin de provoquer une réaction dans le sens contraire, a dû éveiller, dans les législations particulières, une tendance vers un rapprochement.

Le grand duché de Bade a pris l'initiative : par la loi du 24 août 1904, il a adopté le suffrage direct et universel à scrutin secret. Est électeur tout citoyen âgé de 25 ans et ayant la qualité de Badois depuis 2 ans au moins.

En ce moment même, la Bavière, par une loi qui va être sanctionnée, opère une revision de son système électoral dans le même sens. Ici les choses s'étaient compliquées par la prétention du parti clérical d'obtenir en même temps une fixation législative des circonscriptions électorales, fixation qui lui garantirait à l'avenir la majorité. Grâce à une alliance avec le parti socialiste, il a vu ses efforts couronnés d'un succès complet. Le résultat immédiat sera forcément l'alliance des partis libéral et socialiste, comme dans le grand-duché de Bade.

Dans le Württemberg, on se préoccupe surtout d'éliminer de la seconde chambre un élément par trop peu moderne. Il y a là, à côté des députés ordinaires, des membres « privilégiés » : à savoir 13 représentants des propriétés nobles de la « chevalerie », comme l'on dit, 9 représentants du clergé — protestant, en majorité, — et un représentant de l'université de Tubingen. Une première tentative a avorté ; chose assez singulière, ce pays essentiellement protestant a, dans sa première chambre, une majorité de hobereaux catholiques qui s'opposent à la réforme. Le gouvernement, d'accord sur ce point avec les libéraux, a déclaré que la lutte conti-

nuerait ; l'exemple des Etats voisins ne manquera pas d'exercer son influence.

De même, dans la Hesse, la revision du droit électoral dans un sens plus démocratique est actuellement en marche ; elle se heurte à des obstacles analogues ; mais on ne doute pas qu'elle n'en triomphe.

Il est assez intéressant encore ici de voir comment tous ces Etats, qui ont des institutions juridiquement distinctes et des populations d'un caractère notoirement très différent, vivent cependant d'une âme commune.

Otto Mayer,
Professeur de droit public à l'Université de Leipzig.

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE DE FRANCE

Examen de quelques décisions judiciaires relatives à la définition et prescription de délits électoraux

(*Suite*)

Sommaire. — De l'insuffisance de la législation pénale électorale. — Exemples relatifs : 1° à l'étendue et aux effets du droit accordé à la partie civile par l'article 123 de la loi électorale du 15 mars 1849; 2° à la répression de certains faits (corruptions, menaces) et à la nature des élections qui comportent cette répression.

De la prescription des délits électoraux : Question de savoir si la prescription de 3 mois établie par l'article 50 du Décret organique de 1852 s'applique, ou non, à tous les délits électoraux, spécialement à ceux qui furent créés par des lois postérieures ne comportant aucune référence à ce décret, comme les lois du 17 juillet 1889 et du 30 mars 1902.

Ce fut la conclusion d'une précédente Chronique (1) qu'inspirée par le souci entre tous naturel et le besoin de plus en plus pressant de moraliser le suffrage et d'assurer la sincérité du vote, la Cour de cassation en arrive, d'une manière presque constante, à heurter, déplacer ou dépasser le sens de certains textes ; la preuve en a été tentée, à propos des articles 32 et 34 du décret organique de 1852, avec un essai de fixer la vraie notion des inscriptions et votes multiples. Au surplus, c'est une constatation à faire sans hésiter que la législation, souvent insuffisante à raison des peines vraiment trop minimes dont elle réprime certaines fraudes, est, par ailleurs, pleine d'imprécisions et de lacunes, soit que des séries de questions aient été oubliées ou même insoupçonnées avant et depuis 1852, soit que la combinaison demeure vraiment douteuse et difficile à faire entre les textes, de dates et de sources différentes, qui constituent l'ensemble de la législation pénale électorale ; il serait aisé de multiplier les exemples justificatifs de cette affirmation bipartite ; deux suffisent pour en établir, en dehors de toute discussion et par leur seul énoncé, la grave réalité.

Ainsi, quant à l'action *popularis* (mal dénommée action publique par certains auteurs) qui, dérogatoire aux articles 1 et 66 du Code d'instruction criminelle, a été, par l'article 123 de la loi électorale du 15 mars 1849 (2),

(1) *Suprà*, t. XXII, ann. 1905, pp. 625-641.

(2) « Les électeurs d'un collège qui aura procédé à l'élection à l'occasion de laquelle des crimes ou délits auront été commis, auront seuls qualité pour porter

accordée, comme un moyen de suppléer à l'indifférence découragée des intéressés ou à l'inaction calculée du ministère public, aux tiers électeurs non lésés par le délit électoral, mais agissant comme le parquet dans un intérêt d'ordre public, rien n'est moins certain, tant la loi est brève et les travaux préparatoires vides d'explications, que l'étendue et les résultats assignés par la jurisprudence aux facultés de la partie civile. La question du genre des réparations civiles que pourra obtenir l'électeur (1) étant mise à part, les plus sérieuses raisons induisent à faire considérer ledit article 123 de la loi de 1849 comme dérogatoire aussi à l'article 202 du Code d'instruction criminelle qui limite le principe et les effets de l'appel de la partie civile « à ses intérêts civils seulement » ; dès lors, l'action de l'électeur, supplétoire et conservatoire de l'action publique, identique donc à celle-ci quant à la cause, apparaît tout naturellement comme douée, quant aux effets, d'une énergie supérieure à celle de l'action civile du droit commun, et susceptible par suite, quoiqu'en ait pensé la jurisprudence (2), de provoquer, en appel aussi bien qu'en première instance, l'application de la peine ; s'il en pouvait aller autrement, le texte même de la loi de 1849 n'eût point fait l'expresse réserve de l'action publique au cas d'inaction des électeurs ; par quoi il révèle, mais tout aussitôt déclare vaine la crainte qu'à raison de leur ressemblance, l'une des actions ne porte, le cas échéant, préjudice à l'autre.

plainte ; toutefois leur défaut d'action ne portera aucun préjudice à l'action publique ». — Rpr. une action, du même genre, ouverte, sous l'empire des mêmes préoccupations, par le D. org., 2 fév. 1852, art. 19, à tous les électeurs de la circonscription électorale, et jugée, lorsqu'elle l'est, vis-à-vis de tous : Hauriou, *Précis de dr. adm.*, 5e éd., p. 319, note 5 ; Carpentier et Maury, *Tr. des élections*, n° 850 ; — Cass., 13 mars 1865, Charles-Jean, *Sir.*, 65. 1. 384 ; *Dall.*, 65. 1. 239 ; 22 mai 1895, Pietri, *Sir.*, 96. 1. 462 ; *Dall.*, 96. 1. 75.

(1) On peut hésiter entre le simple remboursement des dépens, et l'allocation (à mon sens préférable) d'une indemnité supérieure au préjudice éprouvé et équivalente à la somme de frais auxquels le demandeur eût pu être condamné s'il avait échoué dans son action. V. cette très juste observation de M. Laborde, *Examen doctrin. de jurispr. crimin.*, dans la *Rev. crit. de législ. et jurisp.*, t. LXI, ann. 1895, p. 173 : « ...Il n'y a pas de meilleur correctif à l'inaction du ministère public que de permettre aux simples particuliers de saisir les tribunaux des délits qu'il laisse sans poursuite. Rédigé sous l'influence d'idées ultra-individualistes, le Code de 1808 n'a reconnu ce droit qu'aux particuliers personnellement lésés par l'infraction, et, de plus, il ne l'a organisé qu'en vue de leur procurer par une procédure rapide et peu coûteuse l'indemnité pécuniaire qui leur est due... Ne conviendrait-il pas d'associer plus intimement l'action civile à l'action publique, de manière que, devant les tribunaux de répression, une condamnation à des dommages-intérêts prononcée après reconnaissance de l'infraction et de la culpabilité ne pût intervenir, sans qu'en même temps la peine fût appliquée au coupable ? On supprimerait ainsi une impunité que l'opinion publique considère avec raison comme un scandale ».

(2) Montpellier, 10 novembre 1894, Marty, *Gaz. Pal.*, 95. 1. 25.

De même, quant à la répression de certains faits et à la nature des élections qui comportent cette répression, la jurisprudence accomplit une œuvre bonne au point de vue social, bien plus peut-être qu'exacte au point de vue juridique : tandis, en effet, que quelques Cours d'appel, résolûment, tiennent encore la tentative de corruption ou de contrainte par menaces pour punissable seulement lorsqu'il s'agit d'élections sénatoriales ou législatives (1), la Cour de cassation est revenue sur son opinion première (2), incrimine les mêmes tentatives en tous ordres d'élections, administratives ou politiques, quelle que soit la date du texte en portant répression (3) ; mais les essais de subtile conciliation entre les arrêts qu'elle rendit à quelques années de distance (4), et sur lesquels je reviendrai à un autre point de vue dans la prochaine Chronique, sont « pénibles et infructueux » (5) :

(1) Riom, 21 avril 1862, B^e ct C^e, *Sir.*, 63. 2. 81 ; Rouen, 24 juin 1881, Petitpas-Laire, *Sir.*, 83. 2. 6 ; *Dall.*, 82. 2. 205. — Rpr. Aix, 16 février 1905, Albenga, disant : «... Considérant que ce fait (tentative de contrainte par menaces relativement à des élections municipales) n'a été prévu et puni que par la loi du 9 décembre 1884 modifiant la loi organique du Sénat du 2 août 1875, notamment en son article 19 ; — Qu'il n'apparaît pas suffisamment, alors surtout qu'il est question de l'applicabilité d'une disposition pénale, que la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, en rendant, en son article 14, applicables aux élections municipales les paragraphes 3 et 4 de l'article 3 de la loi organique du 30 novembre 1875 sur les élections des députés, et par suite l'article 19 de la loi précitée sur les élections des sénateurs, ait décidé que cet article 19 serait applicable aux élections municipales, non seulement tel qu'il était conçu au 5 avril 1884, mais tel qu'il pourrait être établi dans l'avenir ; — Que le législateur n'ayant pas expressément formulé, quoi qu'il en soit de la généralité des termes employés, la volonté de lier au point de vue de la création postérieure d'un délit nouveau, la disposition de la loi sur les élections municipales à celle qui s'applique aux élections sénatoriales ou législatives, il est peu conforme aux règles de l'interprétation des lois pénales de présumer cette volonté, pour frapper des citoyens qui n'ont pas été formellement avertis de la responsabilité qu'ils pouvaient encourir... »

(2) Cpr. Crim. rej., 9 avril 1881, Proc. gén. de Douai (Rapport du conseiller Dupré-Lasale, *Sir.*, 81. 1. 277 ; *Dall.*, 82. 1. 233 ; — en sens contraire Crim. rej., 9 janvier 1885, Jacobé de Naurois, *Sir.*, 85. 1. 406 ; *Dall.*, 85. 1. 479, et 24 mai 1890, Brunillon, Paquet et Ducas, *Sir.*, 91. 1. 44.

(3) Le dernier arrêt, à ma connaissance, est celui du 29 juin 1905, qui a cassé l'arrêt de la Cour d'Aix cité à l'avant-dernière note : « Attendu que... l'article 8 de la loi du 9 décembre 1884 s'est borné à modifier l'article 13 de la loi du 2 août 1875 ; — Que la modification qu'il y a introduite en visant expressément la tentative de contrainte est légalement applicable aux élections municipales, comme l'était en vertu de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884 et 3 de la loi du 30 novembre 1875, l'article lui-même auquel cette modification s'est incorporée et dont elle est devenue partie intégrante... »

(4) V. le rapport de M. le conseiller Tanon, sous Crim. rej., 9 janvier 1885, précité.

(5) Garraud, *Tr. théor. et pratiq. de dr. pén. franç.*, t. III², 1899, p. 354, note 26.

il n'est guère possible, en effet, de nier tout d'abord que la répression des tentatives de corruption faites sur les électeurs aux fins d'influencer leur vote n'ait été, de l'aveu très exprès du rapporteur de la loi du 30 novembre 1875, tant par cette loi (art. 3) que par celle du 2 août 1875 (art. 19), introduite comme une innovation sur la législation antérieure, qui s'était préoccupée seulement de la corruption consommée, et uniquement pour les élections sénatoriales et législatives ; il ne l'est pas davantage qu'elles demeurèrent seules punissables jusqu'au moment où la loi du 6 décembre 1884, sans considérer davantage le résultat des manœuvres, incrimina l'usage des menaces faites dans le même but d'influencer les suffrages ; cependant, il n'est pas établi du tout que la volonté des auteurs de la loi municipale, lorsqu'ils déclarèrent punissables aussi pour les élections administratives les délits électoraux qualifiés pour la matière sénatoriale et législative à la date du 5 août 1884, ait été d'adhérer aussi et par avance à toutes les incriminations nouvelles et définitions de délits nouveaux, telle la tentative par menaces qui fut, le 9 décembre 1884, assimilée au fait de la corruption suivie ou non d'effet ; aussi bien, quel que soit le régime légal dans un pays, simple système de fixation des peines, ou système plus compliqué d'individualisation judiciaire borné à l'établissement des incriminations, ce principe doit-il être maintenu comme le plus sûr qu'il faut des textes formels pour affirmer la possibilité et fixer la portée d'une incrimination.

On imagine ainsi les difficultés que, dans la pratique, fait naître l'application d'un droit règlementaire aux prescriptions maintes fois défaillantes et souvent obscures, même sur les points les plus essentiels ; nul point cependant n'est plus délicat et moins fixé que celui relatif à la prescription.

*
* *

Un texte, l'article 50 du décret organique de 1852 (textuelle reproduction de l'article 121 de la loi électorale de 1849) (1) a renfermé dans un délai de trois mois l'exercice de l'action relative aux crimes et aux délits électoraux ; il affecte ainsi le caractère d'une disposition exceptionnelle et manifeste la volonté incontestable d'assigner aux poursuites de cette nature le délai le plus court et favorable à la paix publique (2). — Certaines discussions étaient par là-même taries dans leur source : ainsi le

(1) V. le rapport Billault et la discussion qui eut lieu à l'Assemblée constituante de 1848, au cours des trois délibérations qui précédèrent la promulgation de la loi de 1849.

(2) Cpr. le § IX de l'article 8070, *Des conditions et des effets de l'interruption de prescription par une citation en police correctionnelle ou en simple police, pour les délits communs et pour les délits spéciaux*, dans le *Journal du dr. criminel*, ann. 1865, p. 235 ; — un arrêt de la Cour de Metz, J^{ne}, *ibid.*, art. 8196, ann. 1866, p. 119 ; — et un article de M. Albert Desjardins, dans la *Rev. crit. de législ. et jurisp.*, t. L, ann. 1884, p. 82.

texte et l'esprit du décret seraient incontestablement violés si, le sort des prescriptions étant laissé à la merci des parties intéressées, celles-ci pouvaient, au moyen d'une simple interruption par voie d'assignation, changer complètement la nature de la prescription et faire durer, pendant dix ans, en matière de crimes, une action que le législateur, par des motifs expressément fondés sur un intérêt d'ordre et de politique, a voulu enclore dans un laps de temps exceptionnellement restreint ; c'est pourquoi, la jurisprudence, avec une fermeté qui contraste avec ses hésitations en d'autres cas, s'agissant de contraventions forestières, de délits ruraux ou de faits de chasse par exemple (1), a plusieurs fois affirmé (2) l'impossibilité, au moyen d'un acte de poursuite ou d'instruction, de changer, en matière pénale, le caractère de la prescription primitive, pour lui substituer la prescription ordinaire, comme si le caractère propre de l'infraction, qui, seul, a motivé une abréviation du délai, était susceptible de modification. Et ce qui est vrai des actes interruptifs ou suspensifs de la prescription l'est, au même degré, quant au point de départ même des délais (3). — Mais, ici et là, la question est simple, et se réduit à la bonne lecture d'un texte et à l'application normale du droit commun ; l'incertitude des références faites aux règles antérieures par les dernières dispositions et la difficile combinaison de tous ces textes n'étaient point en jeu, comme il en va, au contraire, dans la question de savoir si le principe de l'article 50 du décret organique de 1852 s'applique ou non à tous les délits électoraux, spécialement à ceux qui furent créés par des lois postérieures ne comportant aucune référence à ce décret.

(1) Garraud, *op. cit.*, t. III, p. 405, note 40.

(2) Cpr. Crim. rej., 16 juin 1865, Labroquère, *Sir.*, 65. 1. 387 ; *Dall.*, 65. 1. 243 ; — 6 août 1885, Mariani, Antona et Susini, *Dall.*, 85. 1. 476 ; — 25 juillet 1890, Millinier (Rapport du conseiller Vetelay), *Sir.*, 90. 1. 489 ; *Dall.*, 90. 1. 449.

(3) « Attendu, — dit très exactement un arrêt Crim. rej., 23 octobre 1886, Debregeas, *Sir.*, 87. 1. 141 ; *Dall.*, 87. 1. 368, — qu'il résulte manifestement de l'article 50 que le délai de la prescription des crimes et délits électoraux commence à courir, non à compter du jour où le résultat du scrutin est rendu public dans chaque commune, mais *à partir du jour où la commission composée de trois membres du conseil général, a terminé en séance publique le recensement général des votes du département*, et proclamé députés des candidats qui ont satisfait aux conditions exigées par le législateur ; — Qu'avant ce jour le résultat du scrutin dans chaque commune a été sans doute rendu public, mais que chacun de ces résultats partiels ne constitue pas l'élection, qui procède seulement de l'ensemble des votes émis dans les diverses communes du département.... ». — Au cas de double vote, la prescription ne court qu'à dater de la proclamation du scrutin dans lequel a eu lieu le second vote. V. Crim. rej., 1er juin 1866, Frontier, *Dall.*, 66. 1. 240 ; Darbois, *De la fraude en matière électorale*, dans *La France judiciaire*, ann. 1881, p. 501. — Rpr. la solution contraire, motivée par cette raison que, dans le cas d'inscription frauduleuse sur une liste électorale ou de double inscription (D. 2 fév. 1852, art. 31), le délit n'est point concomitant à l'élection, Tr. Coulommiers, 27 janvier et 21 avril 1885, L'", *Sir*, 85. 2. 221, et Tr. Poitiers, 30 mai 1894, O'", *Sir.*, 95. 2. 113 ; Carpentier et Maury, *op. cit.*, n° 3895.

Pour certains, à vrai dire, la question ne se pose point. Ainsi en est-il du délit prévu par la loi du 17 juillet 1889, dont le but immédiat fut d'entraver la manifestation plébiscitaire rêvée peut-être par le général Boulanger, et dont l'effet est d'enlever tout effet utile aux candidatures irrégulièrement produites dans plus d'une circonscription et toute valeur réelle aux votes émis en leur faveur. La Cour de cassation, motif pris de ce que cette loi, en interdisant les candidatures multiples et tous actes de propagande avant la déclaration de candidature à la préfecture, ne renferme aucune disposition relative à la prescription des infractions qu'elle prévoit n'admet, en la matière que la prescription de trois ans prévue aux articles 637 et 638 du Code d'instruction criminelle :

> « Attendu, dit-elle, que la loi du 17 juillet 1889... ne contient aucune référence au décret du 2 février 1852, et que, par conséquent, le Code d'instruction criminelle doit régir la prescription de ces infractions... (1) »
>
> « ...En ce qui concerne la prescription de l'action, — avait dit l'arrêt attaqué (2), — Attendu que... la loi du 17 juillet 1889 n'établit aucune prescription particulière relativement au délit qu'elle a pour objet de créer ou de réprimer ; qu'elle ne se réfère par aucune de ses dispositions au décret du 2 février 1852 ; que, bien que le délit nouveau se rattache à la matière électorale, et qu'il puisse sembler de nature à comporter une prescription de courte durée, il n'est pas cependant permis, en droit pénal, de décider par voie d'analogie et d'étendre la faveur d'une prescription spéciale à une infraction pour laquelle elle n'a pas été édictée ; — Que, dans le silence des lois particulières, c'est la loi générale, c'est-à-dire le Code d'instruction criminelle, qui doit être appliqué à la prescription des crimes et des délits ; d'où il résulte que, la prescription de 3 ans pouvant seule être invoquée dans la cause, l'exception proposée n'est pas justifiée... »

Cette argumentation est approuvée par les auteurs (3); elle est admissible, étant donnée la portée très déterminée et particulièrement sévère de la loi (4) ; cependant mieux vaudrait peut-être, pour légitimer la solution, préférer à la raison du défaut matériel de toute référence à la législation commune une autre raison, celle-ci de fond, tirée de ce caractère tout particulier de la loi de 1889 de s'être moins préoccupée de droit pénal et de répression de fraudes électorales que de règlementation des formes de l'élection, et d'avoir, avec l'obligatoire déclaration de candidature, imposé en somme une nouvelle condition d'éligibilité au candidat.

Mais, hors ce cas, la question demeure entière. Elle s'est, en fait, tout récemment posée, par deux fois, au sujet des délits prévus par la loi du

(1) et (2) Crim. rej., 13 juin 1890, Etcheverry et Pochelon, *Sir.*, 91. 1. 191 ; *Dall.*, 90. 1. 281 ; — Pau, 30 janvier 1890.

(3) Chante-Grellet, *op. cit.*, t. II, n° 760 ; Brémond, *Examen doctrinal de jurisprudence administrative*, dans la *Rev. crit. de législ. et jurisp.*, t. LVI, ann. 1890, p. 599.

(4) Esmein, *op. cit.*, pp. 1666-7.

30 mars 1902, qui, développant l'œuvre de répression inaugurée par les textes de 1849 et de 1852, et continuée par les lois des 2 août 1875 (art. 27), 30 novembre 1875 (art. 22), 7 juillet 1874 (art. 7) et 5 avril 1884 (art. 14 § 5), édicte des pénalités contre quiconque « en dehors des cas spécialement prévus par les dispositions des lois et décrets actuellement en vigueur, aura, soit dans une commission administrative ou municipale, soit dans un bureau de recensement, soit dans un bureau de vote ou dans les bureaux des mairies, des préfectures ou des sous-préfectures, avant, pendant ou après un scrutin, par inobservation volontaire de la loi ou des arrêtés préfectoraux, ou par tous autres actes frauduleux, changé ou tenté de changer le résultat du scrutin. » — Nul texte, apparemment, par son objet, ses formules initiales et les intentions concordantes de ses auteurs (1), n'a davantage le caractère complémentaire des dispositions pénales du décret de 1852, dont les lacunes s'étaient révélées multiples, le danger assez grand pour avoir suscité la proposition de M. Perreau (présentée d'abord comme amendement à la loi sur le secret et la liberté du vote), et la partielle énumération assez longue déjà pour avoir empli le rapport de M. Ruau à la Chambre ; partant, l'application semblait toute naturelle au délit nouveau de toutes les règles de portée commune contenues au décret organique de 1852, et la formule pouvait passer pour inattaquable que la Cour de Cassation avait, plusieurs fois, en 1865, en 1886 et surtout en 1892 (2), glissée dans ses arrêts, en déclarant ces règles « générales et applicables à tous les crimes et délits relatifs à l'exercice des droits civiques » ; la dérogation admise quant au délit de candidatures multiples n'avait eu en soi rien d'anormal ; aussi, l'on peut se montrer surpris de la jurisprudence toute récente de la Cour de cassation, suivant laquelle, dans le cas dont s'agit, est seule admissible la prescription de trois ans :

> « Attendu que la loi du 30 mars 1902, qui a pour but de punir certaines fraudes électorales en dehors des cas spécialement prévus par les lois et décrets actuellement en vigueur, ne renferme aucune disposition relative à la prescription des nouvelles infractions qu'elle

(1) V. Rapports Ruau à la Ch. des Dép., 30 janv. 1902, *Journ. offic.*, Doc. parl., p. 109, et Casabianca, au Sénat, 25 mars 1902, *ibid.*, Doc. parl., p. 395. — V. surtout cette déclaration dudit M. Casabianca à la séance du 28 mars, *ibid.*, Déb. parl., p. 732 : « Avant de m'expliquer sur les critiques apportées à cette tribune,... je désirerais en quelques mots appeler l'attention du Sénat sur la nécessité, absolue à mon sens, de *compléter*, d'*élargir*, en les rendant aussi précises que possible, les dispositions pénales relatives aux fraudes commises en matière électorale : non seulement, en effet, notre législation électorale au point de vue pénal est incomplète, mais tel est l'état de la jurisprudence qu'on ne peut que reconnaître la nécessité absolue d'aviser... Le décret organique du 2 février 1852 prévoit et punit les fraudes,... mais il est si loin de les prévoir toutes, et, si nombreuses sont les lacunes qu'il contient, que les actes les plus graves échappent à toute répression... ». — Rpr. des déclarations semblables de M. Bienvenu-Martin, à la Ch. des Dép., séance du 28 mars 1902, *Journ. offic.*, Déb. parl., p. 1638.

(2) Crim. rej., 16 juin 1865, précité ; 23 octobre 1886, Debregeas, *Sir.*, 87. 1. 141 ;

réprime ; — Qu'elle ne contient aucune référence au décret du 2 février 1852 ; — Qu'il suit de là que les articles 637 et 638 du Code d'instruction criminelle doivent régir la prescription des infractions dont s'agit... (1) ».

Les Cours cèderont sans nul doute par crainte de la cassation ; cependant les motifs qui avaient déterminé l'arrêt et surtout le jugement entrepris (2) sont, en leur forme embrouillée, dignes de considération, étant admis même qu'ils ne contiennent point toute la vérité :

« Attendu, y est-il dit, que la loi du 30 mars 1902, qui prévoit et punit le délit de fraude électorale soumis au tribunal, ne contient, il est vrai, aucune disposition relative à la prescription ; mais, au commencement de son article unique, elle se réfère en termes formels aux dispositions des lois et décrets actuellement en vigueur sur la matière ; que, d'autre part, il est dit, dans une note du *Bulletin des lois des communes* où elle a été publiée, qu'elle complète le décret du 2 février 1852 ;... — Attendu, d'autre part, que les lois sur la matière, promulguées postérieurement au décret de 1852, particulièrement celles du 7 juillet 1874, des 2 août et 30 novembre 1875, et du 5 avril 1884, se réfèrent toutes, plus ou moins directement, au décret précité du 2 février 1852 ; qu'il est de doctrine et de jurisprudence constante que c'est la prescription de trois mois, établie par l'article 50 dudit décret, qui est seule applicable aux délits réprimés par toutes ces lois ;... — Attendu que, pour l'application de l'exception soumise au tribunal, il n'y a pas à tenir compte de ce qui a été dit à la Chambre des députés dans la première séance du 29 mars 1902 (*J. O.*, Déb. parl., p. 1675) et dont il a été donné lecture par l'avocat de la partie civile ; que ces discours ont été tenus, en effet, pendant la discussion d'autres propositions de loi concernant la corruption électorale, tandis que les dispositions dont on demande aujourd'hui l'application avaient été définitivement votées la veille ;... Attendu que si, à la demande du rapporteur, la Chambre des députés a adopté la prescription triennale pour les délits de corruption électorale, le Sénat n'a pas encore examiné ces propositions qui sont toujours à l'état de projet de loi, et qu'il peut modifier ; — Attendu, quant à l'avis émis incidemment, dans la même séance du 29 mars 1902, par ledit rapporteur, relativement à la prescription du délit prévu par la loi votée la veille, c'est-à-dire du délit imputé à Léonetti, que cet avis ne peut avoir aucune autorité législative ; qu'il n'émane pas, en effet, du rapporteur de cette loi, qui en avait un autre ; que, d'autre part, l'on doit d'autant moins s'arrêter à cet avis que, contrairement aux dispositions formelles des lois en vigueur indiquées par lui, et maintes fois appliquées par la jurisprudence, le rapporteur a déclaré : 1° que la prescription de trois mois « concerne seulement les infractions prévues par le décret du 2 février 1852; 2° et que celles réprimées par les autres lois en vigueur

Dall., 87. 1. 368 ; 9 décembre 1892, Alessandrini, *Sir.*, 94. 1. 475 ; *Dall.*, 93. 1. 335.

(1) Crim. rej., 8 juillet 1905, Leonetti, *Sir.*, 1905. 1. 382.

(2) Aix, 2 mars 1905, Leonetti, par adoption des motifs du Tr. corr. Ajaccio, 1er août 1903, *ibid.* — Rpr. Besançon, 26 janvier 1905. Tisserand, *Gaz. Pal.*, 1er mars 1905.

et par le Code pénal sont prescriptibles par trois ans. Or, en l'état de la législation actuelle, cette prescription de trois ans n'est applicable qu'aux délits réprimés par la loi précitée du 17 juillet 1889 » ; — Attendu enfin que la loi du 30 mars 1902 dont on demande l'application contre Léonetti a eu pour objet de combler une lacune du décret de 1852 ; que le rapport qui en a été fait au Sénat, lorsqu'elle y a été votée, dit en termes formels : « Telle est la corrélation qui existe entre les délits prévus par le D. 2 fév. 1852 et ceux mentionnés dans la proposition soumise à l'examen de l'assemblée que les mêmes règles, les mêmes principes doivent s'appliquer aux uns et aux autres » (*J. O.*, Sénat, Déb. parl., p. 396, col. 1) ; — Attendu que, par ces mots « les mêmes règles », le rapport dont le Sénat a sanctionné l'esprit et l'objet, a évidemment désigné la formalité de la procédure à suivre pour la répression du délit, et dans lesquelles se trouvent comprises les dispositions relatives à la prescription de trois mois établie par ledit décret, etc... »

Dans ces conditions, il y a excessive prudence, sinon même quelque timidité, à penser, comme certains arrêtistes, que les données fournies par les arrêts de la Cour de cassation sont trop incertaines et trop imprécises pour qu'il soit possible d'en déduire sûrement la portée que comporte l'art. 50 du D. de 1852, en sorte qu'il est à souhaiter que la Chambre criminelle soit mise à même de se prononcer plus nettement qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent. Des appréciations nettes semblent possibles, à ceci près qu'il leur faut donner une allure critique : la Cour de cassation aboutit, par une exagération certaine du caractère strict des dispositions répressives, à n'admettre d'autres dérogations aux articles 137 et 138 du Code d'instruction criminelle que les restrictions formulées d'une manière formelle et positive. A un point de vue simpliste, l'exigence de références explicites serait préférable et pratiquement beaucoup plus sûre ; mais, avec le régime déjà si défectueux, rapide et inéclairé qui est celui du vote de bien des lois dans les parlements modernes, ce serait multiplier le risque de priver d'effets utiles et naturels pas mal de textes, en même temps que contredire, bien tard et cette fois hors de propos, à ce vieux principe de méthode exégétique qu'une référence implicite à un texte (comme celle faite par la loi du 30 mars 1902 au décret de 1852) doit produire les mêmes effets qu'une référence expresse dès lors que l'intention du législateur ne saurait être révoquée en doute. — C'est, par contre, le résultat certain et regrettable de la solution défendue ici d'enclore la poursuite de délits socialement très graves en un laps de temps vraiment trop restreint ; aussi, l'avoir dénoncé demeurerait toutefois chose avantageuse si, par un hasard des plus invraisemblables, l'exposé d'idées fait ci-dessus avec le dessein de signaler les lacunes de la législation électorale pouvait, pour celle-ci, précipiter une refonte qui ne fut jamais plus nécessaire que de nos jours.

JOSEPH DELPECH,
Professeur agrégé de droit public
à l'Université d'Aix-Marseille.

22 février 1906.

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE

ANGLETERRE

Sommaire. — I. *Le Speakership.*

II. *Statistiques parlementaires.* — 1. La durée des Parlements. — 2. La durée des Ministères. — 3. Les résultats des élections générales depuis 1832. — 4. Résultats des élections générales de 1906.

III. *Statistiques sur le corps électoral du Royaume-Uni.* — 1. Importance du corps électoral. — 2. Classification des électeurs du Royaume-Uni d'après la qualification en vertu de laquelle ils sont inscrits sur les registres électoraux parlementaires. — 3. Répartition des électeurs entre les circonscriptions électorales.

IV. *De quelques particularités du système électoral anglais.* — 1. Absence de scrutin de ballottage. — 2. Longue durée des opérations électorales. — 3. Le *Canvassing.*

V. *Le parti ouvrier.*

§ I

LE « SPEAKER »

Dans tous les pays de gouvernement représentatif, les présidents des Chambres jouent un rôle extrêmement important. Ils sont les gardiens des privilèges des Chambres et de leurs membres, lesquels privilèges ne sont, en définitive, que les garanties mêmes des libertés publiques. Leur indépendance est un élément capital du gouvernement parlementaire. La liberté de la parole, le respect des droits des minorités sont en grande partie entre leurs mains. C'est leur intervention qui constitue la sanction unique de certaines règles constitutionnelles.

L'un des premiers jurisconsultes qui se soit occupé de la présidence des assemblées et qui ait tenté d'en faire la théorie est Jérémy Bentham. Son œuvre politique, assez mal connue en France, mérite d'être signalée. Il y a, encore aujourd'hui, beaucoup à apprendre dans le traité de Bentham sur la *Tactique des assemblées politiques* (1), écrit à la fin du XVIIIe siècle et destiné aux Etats généraux de France. Une étude sur les théories politiques de Bentham ne serait pas sans utilité.

Le point qui nous occupe — la présidence des assemblées — a naturel-

(1) *Œuvres de* Jérémie Bentham, *jurisconsulte anglais* (édition française par Et. Dumont), 3e édition, Bruxelles, Société belge de librairie, 1840, t. I, p. 343 et suiv.

lement retenu l'attention de l'illustre jurisconsulte anglais (1). Bentham résume ainsi sa théorie : « *Un président, unique, permanent, toujours subordonné à l'assemblée, n'y exerçant d'autres fonctions que celles de son office, élu par elle seule. amovible par elle seule* ». Il développe et justifie ces différents points par une argumentation très serrée. Au fond, toute la thèse de Bentham repose sur cette idée que nul ne doit remplir la place de président que celui qui possède la confiance de l'assemblée et qui la possède à un degré supérieur à tout autre. Tout le bien qu'il peut faire est en proportion de cette confiance. Voilà pourquoi le président doit être élu par l'assemblée et amovible par elle seule. D'autre part, cette confiance, le président ne l'aura que s'il connaît bien les habitudes parlementaires et le règlement. Voilà pourquoi il doit être permanent ; il aura ainsi plus d'expérience, il connaîtra mieux l'assemblée, il sera plus au courant des affaires et il se sentira plus intéressé à les bien conduire qu'un président passager, car celui-ci, qu'il remplisse bien ou mal sa place, doit toujours la perdre. Le président permanent, qui ne la perd qu'en la remplissant mal, a un motif de plus pour en remplir tous les devoirs. Craindrait-on qu'au moyen de cette permanence, il n'acquît trop d'ascendant ? Mais plus cet ascendant serait grand, plus il tournerait au profit général, si d'ailleurs le règlement lui ôte tout moyen d'acquérir une influence indue sur l'ordre des propositions et sur la manière de recueillir les votes.

Ceci nous amène à un dernier point, la confiance de l'assemblée. Le président ne la conservera que s'il est *impartial*. Voilà pourquoi il doit être laissé tout entier à son office et privé du pouvoir de faire des propositions, de délibérer et de voter. « Dans une nombreuse assemblée politique, dit Bentham où l'on doit s'attendre à voir naître des passions et des animosités, il faut que celui qui est appelé à les modérer ne soit jamais dans la nécessité de s'enrôler sous les bannières d'un parti, de se faire des amis et des ennemis, de passer du rôle de combattant à celui d'arbitre, et de compromettre, par des fonctions opposées, le respect dû à son caractère public » (2).

Il n'y a guère à ajouter à cet exposé si simple et si complet à la fois.

Il est peu de pays où la fonction de président soit absolument conforme au type tracé par Bentham (3).

Le *Speaker* anglais s'en rapproche beaucoup. En Angleterre, l'indépendance du *Speaker* à la Chambre des Communes est considérée comme absolument essentielle ; c'est la pièce essentielle du système ; elle est assurée par une tradition plusieurs fois séculaire. D'autre part, le *Speaker*, selon la forte expression anglaise, « est la bouche même de la Chambre », « the mouth of the House ». Il est admis par tous qu'il doit occuper une situation à l'abri de toute pression, d'où qu'elle vienne.

(1) Chap. VI, *Du président* (éd. française, p. 366 et suiv.).
(2) Bentham, *op. cit.*, p. 368.
(3) Cpr. J. Delpech, *suprà*, p. 1 et s.

Effectivement, cette indépendance existe vis-à-vis de la Couronne et vis-à-vis des partis politiques. Une foule de petits détails affirment ce caractère, ainsi que je vais le montrer.

a) *Indépendance vis-à-vis de la Couronne.* — Comme le voulait Bentham, le *Speaker* est bien, malgré quelques apparences contraires, l'élu de la Chambre et l'homme de la Chambre. Ceci ressort d'un certain nombre de règles. C'est d'abord la règle coutumière que la candidature du *Speaker* ne peut pas être proposée par un ministre de la Couronne (1).

C'est ensuite cette autre règle qu'un ministre ne peut pas se porter candidat au *Speakership* (2).

En apparence, il est vrai, l'élection du *Speaker* est soumise au bon plaisir de la Couronne, puisque, d'une part, elle ne peut avoir lieu qu'après que le Gouvernement a informé la Chambre que Sa Majesté a donné permission à la Chambre de procéder au choix d'un nouveau *Speaker*, et que, d'autre part, le choix des Communes ne devient définitif qu'après avoir été approuvé formellement par la Couronne (3). De même encore, lorsqu'il y a lieu d'élire le *Speaker*, c'est un fonctionnaire de la Couronne, le *Clerk of the House of Commons*, qui préside à l'élection (4). Mais ces prérogatives de la Couronne sont de pure forme. Ce sont les vestiges d'une procédure autrefois significative, et aujourd'hui sans aucune valeur pratique, absolument comme la sanction royale donnée aux bills votés par les deux Chambre du Parlement.

b) *Indépendance vis-à-vis des partis politiques.* — Si l'indépendance du *Speaker* vis à-vis de la Couronne est certaine et complète, elle n'est pas tout

(1) La règle a été affirmée catégoriquement à la fin du XVIIIe siècle, lorsque M. Pitt manifesta son intention de proposer, pour le *Speakership*, M. Addington E. MAY, *Parl. Pract.* (10e édit. p. 150, note 3). Le rôle *officiel* du ministre, *leader* de la Chambre, se borne à informer la Chambre que Sa Majesté donne permission aux Communes de procéder à l'élection d'un nouveau *Speaker*.

(2) La remarque en fut faite le 10 avril 1895 à la Chambre des Communes par Sir W. Harcourt, chancelier de l'Echiquier, lors de l'élection du Speaker qui vient de se retirer, M. Gully. Le leader de la Chambre, en expliquant pourquoi M. Campbell-Bannerman, secrétaire d'Etat pour la Guerre, n'était pas candidat, déclara « qu'il aurait été contraire à tous les précédents de proposer un ministre de cabinet pour l'office de *Speaker* » (Séance du 10 avril 1895). HANSARD'S *Parl. Deb.*, 4e série, vol. 32, p. 1393.

(3) L'élu de la Chambre a, jusqu'au moment de l'approbation, le titre de *Speaker-Elect* ; il porte la perruque, mais non la robe. Ce n'est qu'après la lecture du document d'approbation à la barre de la Chambre des Lords qu'il prend possession du fauteuil comme *Speaker* et revêt la robe officielle.

(4) E. MAY, *op. cit.*, p. 195 et p. 150. Il n'y a point, comme en France, un *bureau d'âge* ou un *bureau provisoire*. D'ailleurs, le rôle du *Clerk* est réduit au minimum. Il se lève, désigne du doigt le membre de la Chambre qu'il sait devoir proposer un candidat pour le *Speakership*. S'il n'y a qu'un seul candidat, son rôle est terminé. S'il y a plusieurs concurrents, il pose les questions. V. *infrà*, p. 112, n. 1.

à fait aussi absolue vis-à-vis des partis politiques. Ici, Bentham aurait à faire quelques critiques. Ce point doit être soigneusement précisé, car la proposition contraire est courante.

Il est incontestable que, en Angleterre, les partis politiques ont fait beaucoup pour que le *Speaker* soit non pas l'agent d'un parti, mais, comme le demandait Bentham, l'homme de la Chambre.

Une fois élu, la règle, aujourd'hui bien établie par une longue tradition est que, au fauteuil, le *Speaker* ne doit avoir qu'une préoccupation, celle de maintenir les privilèges de la Chambre et de faire observer par tous les membres, à quelque parti qu'ils appartiennent, les règlements de la Chambre et, en particulier, les droits des minorités. En fait, il n'y manque pas (1). Aussi, la Chambre reconnaissante est-elle unanime pour demander à la Couronne de donner au *Speaker*, lorsqu'il sort de fonctions, une marque signalée de sa faveur : en pratique, à ce dernier point de vue, ces honneurs consistent dans l'élévation à la pairie avec un titre de noblesse (viscount) et dans l'allocation d'une pension viagère de 4.000 £ (2).

Cette préoccupation des partis politiques d'assurer l'impartialité du *Speaker* se manifeste d'une manière encore plus éclatante dans la pratique suivante sur la permanence de la fonction. Un *Speaker*, une fois dans le *chair*, est constamment réélu au renouvellement du Parlement, même si la majorité a changé à la Chambre des Communes ; et non seulement il est réélu sans opposition, mais encore l'usage est que sa candidature soit proposée par des membres appartenant à des partis différents (3). Un im-

(1) Cette impartialité est reconnue par les chefs de tous les partis ; ceux-ci, au moment où le *Speaker* donne sa démission, ne manquent pas de rendre hommage à l'indépendance du *Speaker* sortant. C'est ainsi qu'à la séance du 7 juin 1905, tour à tour, le *leader* de la Chambre, M. Balfour, premier ministre, le *leader* de l'opposition, Sir H. Campbell-Bannerman, enfin le chef du parti irlandais (nationaliste), M. J. Redmond, Sir A. Thomas, au nom du parti Welshe, le colonel Saunderson, au nom des membres de l'Ulster, enfin M. Bell, au nom des membres ouvriers, sont venus appuyer le projet de résolution présenté par le Gouvernement, contenant les remerciments de la Chambre au *Speaker* pour ses services distingués au fauteuil. La motion a été votée à l'unanimité, *nemine contradicente*, ainsi que la résolution priant le Roi de conférer à M. Gully une marque signalée de sa faveur.

(2) Dans sa séance du 21 juin 1905, la Chambre des communes, en Comité, a voté une résolution prescrivant l'allocation annuelle d'une somme de 4.000 £ sur le Fonds consolidé au profit du *Speaker* sortant, M. Gully (Mr. Speaker's Retirement Act, 5 Edw. VII. cap. 5). Et le 27 juin 1905, la Couronne a, de plus, conféré à ce dernier le titre de vicomte, suivant l'usage établi depuis 1837.

(3) C'est ainsi qu'après les élections générales unionistes de 1900, la réélection de M. Gully (libéral) comme *Speaker* ne fut pas contestée et fut proposée par Sir J. Fergusson (conservateur) et appuyée par le Dr Farquearson (libéral). De même, le 13 février 1906, après les élections générales qui ont donné au parti libéral une victoire sans précédent, la réélection de M. Lowther (unioniste) a eu lieu sans opposition, sur la proposition de Sir W. Lawson (libéral) et de M. Stuart-Wortley (conservateur).

portant résultat, c'est que, dans les cent dernières années, de l'année 1802 à l'année 1905, on ne compte pas plus de huit *Speakers*. Tous, sauf un (1), ont quitté volontairement le *chair*, accompagnés des regrets de tous les chefs de partis. Une autre conséquence, c'est que le *Speaker* n'a pas nécessairement la même couleur politique que la majorité de la Chambre qu'il préside. Ainsi, depuis 1835 jusqu'à 1905, tous les *Speakers* ont appartenu au parti libéral bien que les conservateurs aient eu la majorité aux Communes pendant la moitié de cette période de temps (2). A l'inverse, la Chambre libérale qui est sortie des élections générales de 1906 a maintenu, à sa tête, le *Speaker* conservateur élu en 1905 avant la dissolution.

On pourrait aussi expliquer, par un désir des partis politique de faire du *Speaker* l'homme de *toute* la Chambre, cette coutume assez curieuse, quoique d'ordre secondaire, que la candidature du *Speaker* est proposée et secondée par un représentant de bourg et par un représentant de comté (ou d'université) (3).

Et aussi cette coutume de courtoisie (4) que, quelle qu'ait été l'ardeur de

(1) En 1835, M. Manners Sutton fut obligé d'abandonner le *Speakership*, pour être intervenu d'une manière trop active dans les luttes soulevées par le *Reform Bill*.

(2) De 1835 à 1905, la situation des partis politiques a changé 16 fois, sans que le *Speakership* ait été atteint.

1835-1840	majorité libérale	(ministère	Melbourne)
1841-1845	— conservatrice	(—	R. Peel)
1846-1851	— libérale	(—	J. Russell)
1852	— conservatrice	(—	Derby)
1852-1857	— libérale	(—	Aberdeen, puis Palmerston)
1858	— conservatrice	(—	Derby)
1859-1865	— libérale	(—	Palmerston, puis Russell)
1866-1868	— conservatrice	(—	Derby, puis Disraeli)
1868-1873	— libérale	(—	Gladstone)
1874-1879	— conservatrice	(—	Disraeli (Beaconsfield))
1880-1885	— libérale	(—	Gladstone)
1885-1886	— conservatrice	(—	Salisbury)
1886	— libérale	(—	Gladstone)
1886-1892	— conservatrice	(—	Salisbury)
1892-1895	— libérale	(—	Gladstone, puis Rosebery)
1895-1905	— conservatrice	(—	Salisbury, puis Balfour)

Somme toute, en 70 ans, les libéraux ont eu la majorité pendant 35 ans, et les conservateurs pendant une égale période de temps.

(3) C'est ainsi qu'à l'élection du 8 juin 1905, la candidature de M. Lowther a été proposée par Sir Michael Hicks Beach, membre conservateur pour la *Cité* de Bristol (West Division), et par Sir W. Hart Dyke, membre conservateur pour le *comté* de Kent (North West Division). Même chose à l'élection du 13 février 1906. Les deux promoteurs de la candidature de M. Lowther ont été Sir W. Lawson, représentant d'un comté (N. W. Cornwall) et M. Stuart Wortley, représentant d'un bourg (Sheffield, Hallam Division).

(4) La courtoisie qui préside aux élections du *Speaker* est remarquable. C'est

la lutte, le *Speaker* nouvellement élu reçoit non seulement les félicitations du chef du parti auquel il appartient — en fait, lorsque c'est une première élection, le ministre qui occupe les fonctions de *leader* de la Chambre, — mais aussi celles du *leader* de l'opposition (1).

On peut enfin, dans le même ordre d'idées, signaler que, en fait, le *Speaker* ne prend part au vote que lorsque les voix se partagent également. Il doit alors exprimer son suffrage ; il est tenu de faire pencher la balance dans un sens en donnant le *casting voice* (2). Incontestablement, il peut voter dans ce cas, selon sa conscience et selon ses idées politiques, qui sont celles du parti auquel il appartient. En fait, pour que cette règle ne fasse pas perdre au *Speaker* son caractère d'impartialité, la pratique s'est établie que le *Speaker*, avant de voter, donne les raisons de son suffrage, — ce qu'un membre ordinaire n'est pas tenu de faire ; et même, *autant que possible*, il doit émettre un suffrage qui ne rende pas la décision de la Chambre définitive (3).

Très importante enfin, la coutume qui semble devoir prévaloir, que le *Speaker* en fonctions n'a pas de concurrent dans la circonscription où il se présente. Lors de la réunion annuelle du *Mid Camberland Liberal Association*, tenue à Penrith le 26 septembre 1905, Sir Wilfrid Lawson ayant très fortement invité le parti libéral à opposer un candidat au *Speaker*, lors des élections générales, M. Henry Howard, ancien représentant de la circonscription électorale, et même concurrent victorieux de M. J.-W. Lowther aux élections de 1885, s'y est opposé. Dans le même sens s'est prononcé M. Tweddle qui eût été candidat libéral si M. Lowther ne fût pas devenu *Speaker*. Le président de l'association, Dr Altham, a parlé aussi dans le même sens. Effectivement, aux élections générales de 1906, M. Lowther n'a pas eu de concurrent. Il y a là un indice qui mérite d'être relevé. Les précédents ne sont pas tous en ce sens. Aux élections géné-

un ancien usage établi que, en cas de scrutin (division), chacun des candidats donne sa voix à son concurrent. E. May, *op. cit.*, p. 151 texte et note.

(1) A la séance du 8 juin 1905, M. Lowther, élu sans opposition, a reçu successivement les félicitations de M. Balfour et de Sir H. Campbell-Bannerman. Le 10 avril 1895, M. Gully, bien qu'élu à la faible majorité de 11 voix, avait été vivement félicité par Sir W. Harcourt, Premier Lord de la Trésorerie, et par M. A. Balfour, leader de l'opposition. Hansard's *Parl. Deb.*, 4e série, vol. 32, p. 1395 et 1396.

(2) E. May, *op. cit.*, p. 344. Ce *casting vote* a été très vivement critiqué par Bentham (*op. cit.*, p. 368). « Il est des assemblées qui n'ont donné un suffrage au président que dans les cas où les voix se trouveraient égales. Ce droit serait bien plus contraire à l'impartialité que celui de voter dans tous les cas, et il n'y a pas de raison à alléguer en sa faveur. Le parti le plus simple et le plus naturel à prendre en cas d'égalité, c'est d'envisager la proposition qui n'a pas eu la majorité des suffrages comme tombée. En matière d'élection, il vaudrait mieux s'en remettre au sort que donner la voix prépondérante au président. Le sort n'offense personne ».

(3) E. May, *op. cit.*, p. 344.

rales de 1895, le *Speaker* libéral en exercice, M. Gully, eut un concurrent conservateur à Carlisle City; toutefois, il fut élu sans opposition aux élections générales de 1900. En 1885, M. Peel eut aussi un concurrent conservateur à Warwich and Leamington ; mais aux élections générales de 1892, il fut élu sans opposition.

Malgré tout, il serait exagéré de soutenir que le *Speaker* est choisi en dehors de toute considération de parti. C'est au moment de l'élection (1) que l'influence des partis politiques s'exerce, et même plus fortement qu'on ne le dit quelquefois. La preuve est facile à faire. Depuis plus d'un siècle, il n'est pas d'exemple qu'un *Speaker* libéral ait été élu, *pour la première fois*, par une majorité conservatrice et réciproquement. En fait, depuis plus d'un siècle, le *Speaker* a toujours été pris dans les rangs du parti qui avait la majorité dans la Chambre au moment de la première élection. Le tableau suivant, qui porte sur la période entre 1802 et 1905, en dira plus long que tous les raisonnements.

Le *Speakership* a été occupé successivement :

de 1802 à 1817, par M. Charles Abbot (plus tard Lord Colchester), tory, élu pour la première fois par une Chambre tory (ministère Addington) ;

de 1817 à 1835, par Sir Charles Manners Sutton (plus tard Lord Canterbury), tory, élu pour la première fois par une Chambre tory (ministère Liverpool) ;

du 19 février 1835 à 1839, par M. James Abercromby (plus tard Lord Dunfermline), libéral, élu pour la première fois par une Chambre libérale (ministère Melbourne) ;

du 17 mai 1839 à 1857, par M. Charles Shaw Lefevre (plus tard Lord Eversley), libéral, élu pour la première fois par une Chambre libérale (ministère Melbourne) ;

de 1857 à 1872, par M. John Evelyn (plus tard Lord Ossington), libéral, élu pour la première fois par une Chambre libérale (ministère Palmerston) ;

de 1872 à 1884, par Sir H. B. Brand (plus tard Lord Hampden), libéral, élu pour la première fois par une Chambre libérale (ministère Gladstone) ;

de 1884 à 1895, par M. Arthur Wellesley Peel (plus tard Lord Peel), libéral, élu pour la première fois par une Chambre libérale (ministère Gladstone) ;

du 10 avril 1895 au 8 juin 1905, par M. William Court Gully (plus tard Lord Selby), libéral, élu pour la première fois par une Chambre libérale (ministère Rosebery).

(1) A remarquer que l'élection du *Speaker* se fait, en cas d'opposition, au SCRUTIN PUBLIC, et non, comme en France, au scrutin secret. Le *Clerk*, après avoir posé la question que le premier candidat proposé « occupe le fauteuil de cette Chambre comme *Speaker* », invite les membres à aller, selon le sens de leur suffrage, dans les couloirs de droite ou de gauche; il nomme ensuite deux *tellers* pour compter les voix. Si le candidat est élu, il est conduit au fauteuil sans autre formalité ; sinon, il est procédé de la même manière pour le deuxième candidat proposé.

Enfin, le 8 juin 1905, M. J. W. Lowther, conservateur, a été élu par une Chambre conservatrice (ou plutôt conservatrice-libérale-unioniste) (ministère Balfour). C'est le *Speaker* actuel.

Il faut observer, dans le même sens, que le *Depaty-Speaker*, sorte de vice-président, dont la fonction a été réorganisée en 1902 à titre permanent (1), est touiours pris par la majorité dans son sein (2).

Cette démonstration est confirmée par l'examen des circonstances qui accompagnent l'élection des *Speakers*. Parfois, la lutte est extrêmement vive et la victoire n'est que très difficilement obtenue. En 1835, M. J. Abercromby ne fut élu contre M. Manners Sutton qu'à une majorité de 10 voix (316 voix contre 306). En 1839, M. Shaw Lefevre ne l'emporta sur M. Goulburn que de 18 voix (317 voix contre 299). Le 10 avril 1895, M. Gully ne battit son concurrent conservateur, Sir M. W. Ridley, que de 11 voix (285 voix contre 274).

Voilà bien des signes par lesquels se marque la dépendance du Speaker vis-à-vis des partis politiques. Il serait donc inexact de soutenir, comme on le fait quelquefois, que l'influence des partis ne s'exerce aucunement sur le *Speakership*, et que les seuls éléments qui soient pris en considération soient les qualités personnelles du candidat au *Speakership*. A vrai dire, la chose serait extraordinaire dans un gouvernement parlementaire où la lutte des partis joue un rôle essentiel.

Parfois, il est vrai, l'élection du *Speaker* a lieu sans opposition, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une division (3). C'est ce qui s'est produit, en 1905, pour l'élection du *Speaker* actuel, M. J. W. Lowther. Mais cela tient à ce que l'opposition renonce d'avance à la lutte, parce qu'elle est assurée de sa défaite.

En terminant, il y a lieu de signaler que la récente réorganisation de l'office de *Deputy-Speaker* semble devoir exercer désormais quelque influence sur la nomination des *Speakers*. Il était de règle autrefois que le *Speakership* ne fût pas attribué au *Chairman of Committees*. Mais depuis que celui ci a le titre permanent et officiel de *Deputy-Speaker*, non

(1) Jusqu'en 1902, au cas d'empêchement du *Speaker*, c'était le *Chairman of ways and means* qui prenait la présidence ; mais il n'avait pas le titre de *Deputy-Speaker*. Depuis 1902, le président des Comités — lequel est élu par la Chambre sur la proposition du Gouvernement — porte le titre de *Chairman of Committees and Deputy-Speaker*.

(2) Le 20 juin 1905, Sir Acland Hood, secrétaire parlementaire à la Trésorerie, a informé la Chambre que le lendemain, M. Grant-Lawson, membre conservateur et membre de l'administration Balfour, serait candidat. Le 21 juin, sur la motion de M. Balfour, M. Grant-Lawson a occupé le fauteuil. Mais, après les élections générales de 1906, la majorité libérale, sur la proposition du Chancelier de l'Echiquier, a choisi comme *Chairman of Committees* et *Deputy-Speaker* un libéral, M. Emmot (séance du 27 fevrier 1906).

(3) Suivant la coutume anglaise, lorsque le candidat présenté à la Chambre pour le *Speakership* n'a pas de concurrent, les promoteurs de sa candidature le conduisent, sans autres formalités, au fauteuil.

seulement cette règle est considérée comme désormais sans valeur, mais encore beaucoup de membres du Parlement estiment que le *Deputy-Speaker* est le candidat tout désigné en cas de vacance du *Speakership* (1).

C'est l'une des raisons principales qui ont poussé, le 8 juin 1905, le choix de la majorité à se fixer sur le *Chairman of Committees and Deputy-Speaker* en exercice, le Rt. Hon. J. W. Lowther.

§ II

STATISTIQUES PARLEMENTAIRES

I

La durée des Parlements

La durée *légale* d'un Parlement en Angleterre est de sept ans (2). En fait, jamais un Parlement n'est allé jusqu'à l'expiration de cette longue période. Toujours la dissolution y a mis fin avant la date d'expiration légale. On conçoit d'ailleurs qu'il en soit ainsi. Le gouvernement parlementaire suppose qu'il y a accord de sentiments entre la majorité de la Chambre des Communes et la majorité du corps électoral. Pour s'assurer que cette harmonie existe, il faut qu'à intervalles plus ou moins rapprochés, mais relativement courts, le pays soit appelé à se prononcer par des élections générales sur la politique du gouvernement et de la majorité parlementaire.

D'ailleurs, il n'y a pas de période fixe consacrée par la coutume à l'expi-

(1) Dans un *leading* article paru dans le numéro du 31 mai 1905, *the Times* écrivait ce qui suit : « M. James William Lowther sera présenté (*nominated*) par le gouvernement — (l'exposé n'est pas tout à fait correct) — pour l'office vacant (de *Speaker*) qu'il vient effectivement de remplir pendant quelques semaines. Il est à espérer que l'opposition portera assez d'attention au traitement accordé à son choix pour permettre au nouvel occupant du fauteuil de prendre sa place avec l'assentiment unanime de la Chambre. On a dit que les précédents sont contre le choix comme *Speaker* du *Chairman of Committees*. Mais les précédents sont relatifs principalement à une longue période de temps pendant laquelle le *Chairman of Committees* n'était pas *Deputy-Speaker*. Le grand changement qui s'est produit dans la tenure du *Speakership* par la création d'un substitut au *Speaker* pour le cas d'empêchement temporaire a pour résultat de rendre inapplicables dans les circonstances actuelles les précédents autres que ceux d'une période tout à fait récente. Toutes choses égales d'ailleurs, il semblerait raisonnable de penser que le *Deputy-Speaker* a le droit de beaucoup le plus fort au *Speakership*. M. Lowther commande le respect de tous les partis par la fermeté et l'impartialité qu'il a déployées comme *Chairman of Committees* aussi bien que par la manière dont il s'est acquitté des fonctions de *Speaker*. » Lors de l'élection du 8 juin 1905, les qualités manifestées par M. Lowther comme *Deputy-Speaker* ont été mises en relief par les promoteurs de sa candidature comme le recommandant tout particulièrement au choix des Communes. Le Premier Ministre, M. Balfour, en présentant ses félicitations au nouvel élu, a aussi insisté sur ce point.

(2) *The Septennial Act*, 1716.

ration de laquelle ont lieu les élections générales. La dissolution intervient plus ou moins rapidement suivant les circonstances. Il est trois Parlements qui n'ont eu que quelques mois d'existence. Ainsi le troisième Parlement du Royaume-Uni ne dura que 135 jours (c'est le plus court), du 15 décembre 1806 au 29 avril 1807. Le neuvième (26 octobre 1830-23 avril 1831) a duré 179 jours. Le vingt-troisième Parlement n'a duré que 164 jours, du 12 janvier 1886 au 26 juin 1886.

Il en est trois qui se sont prolongés plus de 6 années. Le septième Parlement (c'est le plus long), 21 avril 1820-2 juin 1826, a duré 6 années 42 jours; le dix-huitième (31 mai 1859-6 juillet 1865) s'est prolongé pendant 6 ans et 36 jours ; le vingt unième (5 mars 1874-24 mars 1880) pendant 6 ans et 19 jours.

La tendance des dernières années semble être pour des Parlements de 5 années et plus. C'est le cas pour les vingtième, vingt-unième, vingt-deuxième, vingt-quatrième, vingt-sixième et vingt-septième Parlements.

On ne peut pas dire que les conservateurs ou les libéraux aient des habitudes à cet égard. Tous les partis n'ont pas hésité à se maintenir au pouvoir et à prolonger la durée du Parlement — dans les limites légales, bien entendu — suivant leurs intérêts de parti. Voici un tableau indiquant la durée des vingt-sept Parlements du Royaume-Uni, c'est-à-dire des Par-

Parlement	Date de la réunion	Date de la dissolution	Durée du Parlement
1	22 janvier 1801.	29 juin 1802.	1 an 158 jours
2	16 novembre 1802.	24 octobre 1806.	3 ans 342 —
3	15 décembre 1806.	29 avril 1807.	135 —
4	22 juin 1807.	29 septembre 1812.	4 — 99 —
5	24 novembre 1812.	10 juin 1818.	5 — 198 —
6	14 janvier 1819.	29 février 1820.	1 — 46 —
7	21 avril 1820.	2 juin 1826.	6 — 42 —
8	14 novembre 1826.	24 juillet 1830.	3 — 252 —
9	26 octobre 1830.	23 avril 1831.	179 —
10	14 juin 1831.	3 décembre 1832.	1 — 172 —
11	29 janvier 1833.	30 décembre 1834.	1 — 334 —
12	19 février 1835.	17 juillet 1837.	2 — 148 —
13	15 novembre 1837.	23 juin 1841.	3 — 189 —
14	19 août 1841.	23 juillet 1847.	5 — 337 —
15	18 novembre 1847.	1er juillet 1852.	4 — 226 —
16	4 novembre 1852.	21 mars 1857.	4 — 137 —
17	1er avril 1857.	23 avril 1859.	2 — 22 —
18	31 mai 1859.	6 juillet 1865.	6 — 36 —
19	1er février 1866.	11 novembre 1868.	2 — 284 —
20	10 décembre 1868.	26 janvier 1874.	5 — 47 —
21	5 mars 1874.	24 mars 1880.	6 — 19 —
22	29 avril 1880.	18 novembre 1885.	5 — 202 —
23	12 janvier 1886.	26 juin 1886.	164 —
24	5 août 1886.	28 juin 1892.	5 — 328 —
25	4 août 1892.	8 juillet 1895.	2 — 337 —
26	12 août 1895.	25 septembre 1900.	5 — 44 —
27	3 décembre 1900.	8 janvier 1906.	5 — 36 —

lements qui se sont succédé depuis l'union de l'Irlande à la Grande-Bretagne (1), à savoir du 22 janvier 1801 (2) au 8 janvier 1906 (3).

III

La durée des ministères

C'est un trait du gouvernement parlementaire anglais qu'à raison de la forte discipline des partis politiques, les administrations se maintiennent de longues années au pouvoir. L'instabilité ministérielle, qui est la règle dans certains pays, est l'exception en Angleterre. Voici, depuis le commencement du XIXe siècle, la liste des ministères qui se sont succédé au gouvernement : (Voir le tableau de la page 117).

La comparaison devient instructive pour la période postérieure au *Reform Act*, 1832. On constatera notamment trois choses :

1° A partir de 1832, le parti libéral a occupé le pouvoir pendant un temps sensiblement supérieur à celui de la prédominance du parti conservateur. En effet, les libéraux ont été au gouvernement pendant près de 40 années, les conservateurs pendant un peu moins de 33 ans.

2° Par contre, si l'on ne considère que les 38 dernières années, depuis le *Reform Act* de 1867, la balance penche fortement du côté du parti conservateur. De 1867 à 1905, les conservateurs ont été au pouvoir pendant 25 années environ ; les libéraux ne l'ont occupé que pendant 13 ans. En somme, l'extension du droit de suffrage en 1867 d'abord, en 1884 ensuite, n'a pas été favorable au parti libéral. C'est le parti conservateur qui en a surtout profité.

3° Enfin, la dernière administration conservatrice-unioniste (Salisbury-Balfour) est de beaucoup la plus longue qu'ait connue l'Angleterre depuis le *Reform Act* de 1832. Elle n'a pas duré moins de 10 ans et 157 jours (du 29 juin 1895 au 4 décembre 1905). Pour trouver la plus longue administration après celle-ci, il faut remonter assez loin en arrière, au ministère libéral (Palmerston-Russell) qui s'est maintenu pendant plus de 7 ans (18 juin 1859-6 juillet 1868).

IV

Les résultats des élections générales depuis 1832

Il y a eu, depuis 1832, 18 élections générales. 6 ont tourné au profit des conservateurs ou des libéraux unionistes alliés aux conservateurs ; 12 ont été favorables au parti libéral allié aux nationalistes irlandais.

(1) Le premier Parlement du Royaume-Uni a été constitué avec les membres en fonctions du Parlement de Grande-Bretagne (lequel s'était réuni en juillet 1796) — (Proclamation du 5 novembre 1800).

(2) Date de la réunion du premier Parlement du Royaume-Uni.

(3) Date de la dissolution du vingt-septième Parlement du Royaume-Uni.

Date de l'avènement au pouvoir	Parti politique dominant	Premier ministre	Temps pendant lequel sont restés au pouvoir	
			le ministère	le parti politique
17 mars 1801...	Tory (1)	Henry Addington.	3 ans 55 jours	4 ans 308 jours
15 mai 1804....		William Pitt.	1 — 253 —	
11 février 1806.	Whig	Lord Grenville « Tous les Talents »	1 — 43 —	1 — 43 —
31 mars 1807...	Tory	Duc de Portland.	2 — 243 —	22 — 234 —
2 déc. 1809.....		Spencer Perceval.	2 — 161 —	
9 juin 1812.....		Comte de Liverpool	14 — 39 —	
24 avril 1827...		George Canning.	106 —	
5 sept. 1827....		Vicomte Goderich.	125 —	
25 janvier 1828.		Duc de Wellington.	2 — 295 —	
22 nov. 1830...	libéral	Comte Grey.	3 — 236 —	4 — 31 —
18 juillet 1834..		Vte Melbourne.	160 —	
26 déc. 1834...	conservat.	Sir Robert Peel.	113 —	113 —
18 avril 1835...	libéral	Vte Melbourne.	6 — 144 —	6 — 144 —
6 sept. 1841....	conservat.	Sir Robert Peel.	4 — 296 —	
6 juillet 1846...	libéral	Lord John Russell.	5 — 230 —	
27 février 1852.	conservat.	Comte de Derby.	293 —	
28 déc. 1852....	libéral	Comte d'Aberdeen.	2 — 33 —	5 — 43 —
10 février 1855.		Vte Palmerston.	3 — 10 —	
25 février 1858.	conservat.	Comte Derby.	1 — 106 —	
18 juin 1859....	libéral	Vte Palmerston.	6 — 122 —	6 — 354 —
6 nov. 1865....		Comte Russell.	232 —	
6 juillet 1866...	conservat.	Comte Derby.	1 — 234 —	2 — 148 —
27 février 1868.		Benjamin Disraeli.	279 —	
9 déc. 1868....	libéral	W. E. Gladstone.	5 — 70 —	5 — 70 —
21 février 1874.	conservat.	Cte Beaconsfield.	6 — 59 —	6 — 59 —
28 avril 1880...	libéral	W. E. Gladstone.	5 — 56 —	5 — 56 —
24 juin 1885....	conservat.	Marquis de Salisbury.	221 —	221 —
1er février 1886.	libéral	W. E. Gladstone.	175 —	175 —
26 juillet 1886..	conservat.	Marquis de Salisbury	6 — 23 —	6 — 23 —
18 août 1892...	libéral	W. E. Gladstone.	1 — 196 —	2 — 314 —
3 mars 1894....		Comte de Rosebery	1 — 118 —	
29 juin 1895....	cons.union.	Marquis de Salisbury.	7 — 12 —	10 — 157 —
12 juillet 1902..		A. J. Balfour.	3 — 145 —	
5 déc. 1905....	libéral	Sir H. Campbell-Bannerman.		

Les majorités obtenues par les partis à la Chambre des communes ont été extrêmement variables. En 1847, le parti libéral n'a eu qu'une majorité de 2 membres ; en 1852, celle du parti conservateur n'a été que de 8 membres. Les plus grosses majorités sont celles obtenues par le parti libéral,

(1) Le ministère tory Addington succédait à l'administration tory de William Pitt, laquelle avait duré 17 ans et 79 jours (23 déc. 1783-16 mars 1801), le plus long ministère que l'Angleterre ait connu après celui de Robert Walpole — 20 ans et 326 jours (20 mars 1721-10 février 1742), lequel, — comme on sait, — appartenait au parti whig.

d'abord après le *Reform Act* de 1832, où elle s'éleva à 300 membres, puis aux élections générales de 1906 où la majorité des libéraux, des nationaliste et des membres ouvriers atteint 356 membres.

Ce qui est assez curieux, c'est que les ministères les plus solides ne sont pas ceux qui ont obtenu les plus fortes majorités aux élections générales. Le ministère libéral qui, aux élections générales de 1832, avait obtenu une majorité à la Chambre de 300 voix dut céder la place 2 ans après, en 1834, à l'administration conservatrice de sir Robert Peel. Aux élections générales de 1836, le parti libéral qui n'avait plus que 108 voix de majorité reprenait le pouvoir; mais sa majorité tomba à 40 voix aux élections de 1837 ; en 1841, il fut battu aux élections par 79 voix de majorité et dut passer la main à Sir Robert Peel. A l'inverse, avec une infime majorité de 2 voix aux élections générales de 1847, le parti libéral put garder le pouvoir pendant 6 ans 1/2 (ministère de Lord John Russell). Moins heureux, le parti conservateur qui n'avait eu aux élections de 1852 que 8 voix de majorité ne se maintint au gouvernement que quelques mois (ministère du comte de Derby).

Le tableau de la page 119 résume toutes les vicissitudes des partis politiques à ce point de vue.

V

Résultats des élections générales en 1906

A la suite de la démission du ministère unioniste A. Balfour, le gouvernement libéral de Sir H. Campbell-Bannerman a obtenu du roi la dissolution du Parlement (8 janvier 1906). Les élections générales auxquelles il a été procédé en janvier 1906 ont été un triomphe pour le parti libéral. La plupart des membres de l'administration Balfour ont été battus et M. A. Balfour lui-même n'a pas réussi à se faire réélire par les électeurs de Manchester (East) qui, depuis la création de cette circonscription comme bourg parlementaire, avaient constamment retourné M. A. Balfour à la Chambre et qui, en 1900, lui avaient donné une majorité de 2 453 voix. Ils l'ont sacrifié par près de 2.000 voix de majorité à son concurrent libéral M. Horridge, sur 10.826 votants représentant 85 o/o des électeurs inscrits (12.724). Après son échec à Manchester, grâce à la démission de M. Alban Gibbs, M. A. Balfour a obtenu un siége à la Chambre. La Cité de Londres l'a élu le 27 février 1906 par 15.414 voix.

Les forces respectives des partis à la Chambre des Communes sont les suivantes :

(février 1906)

Libéraux.	379
Labour members . . .	51
Nationalistes irlandais .	83
Unionistes	157
Total. . .	670

Date des élections	Nombre de conservateurs élus	Libéraux unionistes	Nombre de libéraux élus	Parti ouvrier	Nation. irland. élus.	Majorité cons.	Majorité libérale
1832	179		479				300
1835	275		383				108
1837	309		349				40
1841	368		289			79	
1847	327		329				2
1852	331		323			8	
1857	281		373				92
1859	307		347				40
1865	299		359				60
1868	279		379				100
1874	352		300			52	
1880	238		414				176 libér. et nation.
1885	250		334		86	cons. et union.	170
1886	316	78	191 lib. glaston.		85	122	
1892	268	47	274 —		81 (1)		40
1895	341	70	177 —		82 (2)	152	
1900	334	68	186 libér. (3)		82	134	
1906	157		379 —	51	83		356 (4)

Si les libéraux reçoivent l'appui des *Labour members* et des nationalistes, ils ont une masse compacte de 513 voix à opposer aux 157 voix des unionistes, soit une majorité de 356 voix. Mais, même laissés à leurs propres forces et ayant à lutter contre une coalition des unionistes, des

(1) Y compris 9 parnellistes.
(2) Y compris 12 parnellistes.
(3) Y compris 1 socialiste.
(4) En supposant que les libéraux reçoivent le concours des nationalistes et du parti ouvrier ; sans les nationalistes, la majorité libérale est de 190 voix ; sans les nationalistes et sans le parti ouvrier, les libéraux restent encore en possession d'une majorité de 88 voix.

Labour members et des nationalistes, les libéraux restent en possession d'une majorité de 88 voix. C'est un succès inespéré !

Comment les électeurs ont-ils voté (1) ?

1° Les *électeurs des bourgs* (collèges électoraux des villes autres que Londres) ont infligé une défaite écrasante au parti conservateur libéral-unioniste. Le résultat est d'autant plus sensible que les différentes élections qui s'étaient succédé depuis le *Reform Act* de 1884-1885 semblaient manifester — tout au moins dans l'Angleterre proprement dite, — le progrès des idées conservatrices-unionistes parmi les électeurs des grandes villes. Sauf Birmingham, la victoire des libéraux a été éclatante.

Le tableau suivant résume les résultats en les comparant aux précédentes élections pour la Grande-Bretagne proprement dite (Irlande non comprise).

Date des élections	Angleterre			Galles			Ecosse		
	Nombre de sièges 164, dont		Nombre des électeurs inscrits	Nombre de sièges 11, dont		Nombre des électeurs inscrits	Nombre de sièges 31, dont		Nombre des électeurs inscrits
	Un.	Lib.		Un.	Lib.		Un.	Lib.	
1885	77	87	»	2	9	»	1	30	»
1886	114	50	»	4	7	»	9	22	»
1892	95	69	1.967.196 (2)	2	9	78.810	8	23	253.180
1895	121	43	2.039.836 (2)	6	5	82.894	14	17	268.509
1900	124	40	1.518.679 (3)	3	8	86.200	16	15	288.283
1906	42	122	1.677.523 (3)	»	11	100.187	6	25	307.400

2° *Londres* (*London Boroughs*, y compris Croydon et West Ham) s'est aussi prononcé d'une manière très catégorique pour les libéraux.

Aux élections générales de 1900, les 62 sièges de Londres avaient été pris 8 par des libéraux, et 54 par des unionistes.

(1) Pour une statistique des résultats des élections de 1832 à 1886, voyez FRANQUEVILLE, le *Gouvernement et le Parlement britanniques*, 1887, II, p. 454 et s.

(2) Y compris les bourgs métropolitains de Londres.

(3) Non compris les bourgs métropolitains de Londres. La population des bourgs de Londres s'élevait en 1901 à 4.944.689 habitants. Le nombre des *électeurs inscrits* était de 650.955 en 1900 ; et de 683.051 en 1905.

Aux élections de 1906, 38 libéraux, 4 *Labour members* et 20 unionistes ont été élus. L'échec est sensible pour les unionistes.

Date des élections	Population	Electeurs inscrits	62 sièges dont		
			Un.	Lib.	Lab.
1900	»	650.955	54	8	»
1906	4.944.689 (1)	683.051	20	38	4

3° Les *électeurs des comtés*,— c'est-à-dire la population des campagnes,— n'ont pas été plus favorables aux conservateurs et libéraux-unionistes. La défaite a été écrasante, aussi bien en Angleterre que dans le pays de Galles et en Ecosse.

a) *Angleterre*. — Aux élections précédentes — celles de 1900 — sur 234 sièges attribués aux comtés anglais, 156 avaient été occupés par des conservateurs et des libéraux-unionistes ; 78 libéraux seulement avaient pu se faire élire. Cette situation des libéraux avait été, il est vrai, un peu améliorée par les élections complémentaires au cours de la législature ; 7 sièges avaient été conquis sur les unionistes et 7 unionistes s'étaient ralliés aux libéraux, en sorte qu'au moment de la dissolution, les 234 sièges des comtés anglais se répartissaient de la manière suivante : 142 aux unionistes ; 92 aux libéraux. Les élections générales de 1906 ont non seulement consolidé cette situation, mais elles l'ont renforcée dans des proportions inespérées. 87 nouveaux sièges ont été conquis par les partisans du ministère libéral : les libéraux ont 174 sièges : les unionistes 60 seulement.

b) *Galles*. Ici la victoire des libéraux est complète. En 1900, sur 19 sièges de comté, les unionistes avaient pu en obtenir un contre 18 aux libéraux ; en 1906, cet unique siège (Glamorganshire, S.) a été perdu. Si l'on rapproche ce résultat de celui des bourgs (V. *suprà*, p. 120), on constate que, pour la première fois depuis le *Reform Act* de 1884-1885, le pays de Galles n'aura pas un seul représentant unioniste à la Chambre des Communes. Incontestablement, la cause de cet échec sans précédent est dans l'irritation provoquée par l'*Education Act*.

c) *Ecosse*. Sur 39 sièges de comté, les unionistes en avaient obtenu 19 aux élections de 1900 contre 20 aux libéraux. En 1906, les unionistes n'ont plus que 4 sièges contre 35 aux libéraux. Somme toute, la représentation de l'Ecosse à la Chambre des Communes (bourgs et comtés) ne comprend que 10 membres unionistes contre 60 libéraux.

Le tableau de la page suivante résume tous ces résultats.

(1) Recensement de 1901.

Date de l'élection	Angleterre			Pays de Galles			Ecosse		
	Nombre de sièges 234 dont		Nombre des électeurs inscrits	Nombre de sièges 19 dont		Nombre des électeurs inscrits	Nombre de sièges 39 dont		Nombre des électeurs inscrits
	Un.	Lib.		Un.	Lib.		Un.	i b.	
1900. . . .	156	78	2.779.801	1	18	208.142	19	20	373.465
1906. . . .	60	174	3.116.339	»	19	227.943	4	35	410.866

4° L'Irlande occupe une place à part. Les partis politiques ne s'y groupent pas de la même manière que dans le reste du Royaume-Uni. Voici le résultat des élections depuis 1885.

Date des élections	Bourgs				Comtés			
	16 sièges dont			Nombre des électeurs inscrits	85 sièges dont			Nombre des électeurs inscrits
	Cons.	Lib.	Nat.		Cons.	Lib.	Nat.	
1885.	5	»	11	»	11	»	74	»
1886.	4	»	12	»	13	»	72	»
1892.	6	»	10	97.599	15	»	65	642.865
1895.	5	»	11	109.055	14	1	70	622.991
1900.	6	»	10	115.038	13	1	71	644.489
1906.	4	»	12	113.426 (1)	12	3	70	578.814 (1)

5° Les *Universités* ont, en 1906 comme dans les précédentes élections, voté dans un sens favorable aux conservateurs et unionistes.

Le premier tableau de la page 123 prouve cette observation.

Il n'est pas sans intérêt de souligner l'ardeur de la lutte électorale en 1906. On sait que, dans le Royaume-Uni, les électeurs ne sont appelés à émettre un vote formel (*to poll*) qu'autant qu'il y a plusieurs candidats en présence. Il arrive assez souvent que, dans une circonscription électorale, il n'y ait qu'un seul candidat présenté (*nominated*) ; on dit alors

(1) Chiffres de 1905.

Date des élections	Angleterre			Ecosse			Irlande		
	Nombre de sièges 5 dont		Nombre des électeurs inscrits	Nombre de sièges 2 dont		Nombre des électeurs inscrits	Nombre de sièges 2 dont		Nombre des électeurs inscrits
	Cons.	Lib.		Cons.	Lib.		Cons.	Lib.	
1885. . . .	4	1	»	2	—	»	2	»	»
1886. . . .	4	1	»	2	—	»	2	»	»
1892. . . .	4	1	16.066	2	—	16.928	2	»	4.352
1895. . . .	5	»	16.701	2	—	17.984	2	»	4.506
1900. . . .	5	»	17.510	2	—	19.384	2	»	4.669
1906. . . .	5	»	18.434	2	—	21.218	2	»	4.692

qu'il est *unopposed*, et que l'élection ou le collège est *uncontested*. Selon que la lutte électorale est plus ou moins ardente, le nombre des *uncontested constituencies* est plus ou moins élevé. Aux élections générales de 1900, les sièges non contestés s'élevait au chiffre énorme de 243, soit 36 p. o/o de la Chambre entière, laquelle comprend 670 membres. Toute différente, comme on va le voir, a été la situation en 1906.

Voici une série de tableaux qui résument la situation à ce point de vue, pour les dernières élections générales, dans les bourgs (provinciaux) et comtés de la Grande-Bretagne.

1° Bourgs

Date	Nombre des votants pour les sièges contestés (bourgs provinciaux)						Sièges non contestés (bourgs provinciaux)		
	Angleterre		Galles		Ecosse		Angleterre (164)	Galles (11)	Ecoss. (31)
	Cons. Un.	Lib.	Cons. Un.	Lib.	Cons. Un.	Lib.			
1885. . .	493.406	531.302	18.221	21.157	58.400	100.362	6	3	8
1886. . .	416.827	399.847	17.038	18.795	69.579	81.525	25	3	4
1892. . .	533.709	508.623	23.822	40.749	83.475	113.925	13	»	»
1895. . .	523.850	487.127	32.913	38.225	83.440	91.038	25	»	3
1900. . .	457.771	414.209	23.339	26.397	100.187	104.026	49	3	1
1906. . .	612.305	793.205	24.783	34.641	91.968	152.972	3	3	1

2° Comtés

Date	Nombre des votants pour les sièges contestés (*comtés*)						Sièges non contestés (*comtés*)		
	Angleterre		Galles		Ecosse		Angleterre (234)	Galles (19)	Ecosse (39)
	Cons. Un.	Lib.	Cons. Un.	Lib.	Cons. Un.	Lib.			
1900.	669.845	646.124	30.036	47.722	129.832	135.330	93	10	2
1906.	1.092.280	1.304.028	27.854	56.979	131.792	204.217	18	10	•

Pour avoir une idée encore plus précise de l'ardeur de la lutte, il faut donner quelques indications sur l'empressement apporté par les électeurs pour aller au *scrutin*.

Dans les *comtés* d'Angleterre, sur 3.116.339 électeurs inscrits, il y a eu 2.936.308 votants, soit 76,89 pour o/o.

Dans les *bourgs* provinciaux d'Angleterre, l'empressement n'a pas été moins grand. Sur 1.677.523 électeurs inscrits, il y a eu 1.405.510 votants, soit 83,6 p. o/o de votants par rapport au nombre des électeurs inscrits. Et si l'on ajoute qu'il y avait 18 sièges incontestés dans les comtés et 3 dans les bourgs provinciaux, on voit que le nombre des votants a été très considérable.

§ III

STATISTIQUES SUR LE CORPS ÉLECTORAL DU ROYAUME-UNI

Les récentes élections générales de 1906 nous fournissent l'occasion de mettre au point quelques statistiques sur le corps électoral.

I

Importance du corps électoral

Les deux tableaux suivants font apparaître le développement du corps électoral depuis le dernier *Reform Act* de 1885 (1), d'abord dans les différentes parties du Royaume-Uni et ensuite dans le Royaume-Uni tout entier.

(1) Pour le nombre des électeurs avant la réforme de 1885, voyez FRANQUEVILLE, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, 1887, II, pp. 309, 318, 324.

1° Angleterre, Pays de Galles, Ecosse et Irlande.

Date	Angleterre		Galles		Ecosse		Irlande	
	Population	Electeurs inscrits	Population	Elect. inscrits	Population	Elect. inscrits	Population	Elect. inscrits
1885-86	24.613.926 (1)	4.132.411	»	244.213	»	560.580	»	737.758
1892. .	27.484.394 (1)	4.508.246	1.518.131	261.842	4.017.452	606.403	4.704.750	744.816
1895. .	»	4.682.698	»	271.107	»	636.097	»	736.552
1900. .	»	4.992.942	»	294.343	»	681.132	»	764.196
1901. .	30.808.539 (1)	5.084.999	1.719.304	304.866	4.462.247	696.869	4.458.775	735.851
1902. .	»	5.153.050	»	311.181	»	705.203	»	721.659
1903. .	»	5.237.525	»	325.108	»	713.266	»	711.761
1904. .	»	5.319.312	»	323.858	»	724.820	»	698.712
1905. .	»	5.431.565	»	330.713	»	735.764	»	696.932

2° Royaume-Uni.

Date	Population totale	Nombre des électeurs
1832	24.029.702	812.936 (2)
1866	29.613.234 (3)	1.366.818
1868	»	»
1885-86	34.877.399 (3)	2.448.252
1892.	37.724.727 (3)	5.707.531
1895.	»	6.121.307
1900	»	6.332.454
1901.	41.448.865 (3)	6.732.613
1902	»	6.822.585
1903.	»	6.987.660
1904	»	7.066.702
1905.	»	7.194.974

(1) Recensements de 1881, 1891, 1901.
(2) Après le *Reform Act*.
(3) Recensements de 1861, 1881, 1891, 1901.

II

Classification des électeurs du Royaume-Uni d'après la qualification en vertu de laquelle ils sont inscrits sur les registres électoraux parlementaires.

« Sauf dans certains cas peu nombreux, vestiges du passé, écrit Sir R. W. Anson (1), la possession de la franchise (parlementaire) dépend maintenant de certaines conditions relatives à la *propriété*, à l'*occupation*, à la *résidence*... L'électeur a un droit de vote en considération d'un tènement qu'il possède, dont il se sert ou qui est sa demeure ». Sir W. R. Anson étudie (2) avec soin les *statutes* qui règlent ces qualifications et détermine la signification précise qu'il convient de donner à ces qualifications.

Dans les statistiques électorales anglaises (3), on range sous les cinq chefs suivants les électeurs :

1° *Ownership Franchise* (droit électoral reposant sur la propriété). Cela comprend : *a*) les *freeholders ; b*) les *copyholders ; c*) les *leaseholders*.

2° *Occupation franchise*. Cela comprend : *a*) les *£ 10 occupiers ; b*) les *householders*.

3° *Lodgers*. Ce sont les individus qui occupent dans la même maison, en les habitant, des logements qui, non meublés, ont une valeur annuelle nette de 10 £ et au-dessus. On entend par logement, « lodging », tout appartement ou lieu de résidence, meublé ou non meublé, dans une maison d'habitation *où le propriétaire réside* et exerce une surveillance sur les passages et les portes extérieures.

4° Dans les bourgs, il y a, en outre, des franchises résultant de *droits réservés* par le *Reform Act de 1832*. Dans les *reserved rights* figurent : *a*) les *freeholders* et les *burgage tenants* dans les cités et villes qui en forment en même temps les comtés : par exemple, Bristol, Exeter, Norwich et Nottingham ; *b*) les *freemen* et bourgeois par servitude (excepté à Londres), les *freemen* et *liverymen* de la cité de Londres, etc.

5° *Universités*. Sont électeurs dans les collèges électoraux de leurs universités respectives, les *graduates* portés sur les listes électorales d'Oxford, Cambridge, Dublin et Londres, le chancelier, les professeurs, les membres de l'University, Court et du General Council d'Edinburgh, Glasgow, St-Andrews et Aberdeen.

(1) Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre, édition française, I, p. 116 et s.

(2) *Op. cit.*, p. 135 et s.

(3) Voyez en particulier *Parliamentary Electors of the United Kingdom*, Return showing number on present Register in each Constituency, also Population and Inhabited Houses, *Parliamentary Papers*, 1905, n° 50.

Voici maintenant un tableau montrant, pour les dix dernières années écoulées, comment se fait la répartition des électeurs entre ces cinq classes.

Années	Nombre total des électeurs	Nombre des maisons habitées	*Owners*	*Occupiers*	*Lodgers*	*Freemen* etc.	Universités
1896. . .	6.420.876	7.139.643 (1)	562.047	5.610.163	151.892	57.923	39.351
1897. . .	6.460.074	»	561.108	5.662.082	139.305	57.992	39.587
1898. . .	6.528.629	»	559.419	5.730.686	139.783	58.408	40.333
1899. . .	6.600.283	»	559.268	5.807.190	135.100	57.805	40.920
1900. . .	6.732.613	»	557.242 (3)	5.934.854	140.713	58.241	41.563
1901. . .	6.822.585	8.045.924 (2)	558.710 (3)	6.013.143	100.757	58.817	42.018
1902. . .	6.891.093	»	558.083 (3)	6.084.091	148.370	58.155	42.394
1903. . .	6.987.660	»	558.670	6.175.521	152.731	57.987	42.751
1904. . .	7.066.702	»	562.628	6.225.019	176.874	58.421	43.760
1905. . .	7.194.974	»	570.368	6.319.972	202.451	57.839	44.344

III

Répartition des électeurs entre les circonscriptions électorales.

C'est un fait bien connu que, dans le Royaume-Uni, le nombre des membres attribués aux différentes circonscriptions électorales n'est pas mathématiquement proportionnel au nombre des électeurs, ni au nombre des habitants. Les trois grandes réformes électorales de 1832, 1867 et 1885 ont supprimé les abus les plus criants (4) ; elles n'ont pas encore donné une solution satisfaisante. C'est ce qu'a très bien mis en relief, en 1905, le ministère de M. Balfour dans un projet de résolution en faveur d'une

(1) Recensement de 1891.

(2) Recensement de 1901.

(3) A ce total figurent un grand nombre d'*occupiers* qui sont aussi *owners*, mais dont les noms figurent uniquement sur les listes électorales des owners (*ownership lists*).

(4) Cpr. sur ce fait les statistiques dressées par Franqueville, *op. cit.*, II, p. 270 et p. 275 et s.

Redistribution (1). A l'heure actuelle, la population est de 41.458.721 habitants (recensement de 1901) et il y a 661 membres élus par les comtés et les bourgs (à l'exclusion des 9 membres élus par les Universités).

En divisant la population par le nombre des membres, on trouve qu'il devrait y avoir un membre pour 62.721 habitants.

Or, l'Angleterre, avec une population de 30.808.539 habitants, n'a que 460 membres, c'est-à-dire un membre pour 66.975 habitants.

Le Pays de Galles, avec une population de 1.719.304 habitants, a 30 membres, soit un membre pour 57.310 habitants.

L'Ecosse, avec une population 4.472.103 habitants, a 70 membres, soit un membre pour 63.885 habitants.

Enfin l'Irlande, avec une population de 4.458.775 habitants, a 101 membres, soit un membre pour 44.147 habitants.

Si donc on redistribuait les sièges proportionnellement à la population, à raison d'un membre pour 62.721 habitants, on arriverait aux résultats suivants :

Angleterre.	491	membres	au lieu de	460
Pays de Galles	28	—	—	30
Ecosse.	71	—	—	70
Irlande.	71	—	—	101
	661			661

En somme :

L'Angleterre.	*gagnerait*	31	sièges
L'Ecosse.	*gagnerait*	1	—
Le Pays de Galles . .	*perdrait*	2	—
L'Irlande	*perdrait*	30	—

Tel est le secret de la vive opposition qui fut manifestée en 1905 par les nationalistes irlandais et par leurs alliés libéraux au projet de *Redistribution*.

(1) On trouvera dans ce projet de résolution tous les renseignements désirables sur la disproportion qui existe actuellement entre les différentes circonscriptions électorales.

§ IV

DE QUELQUES PARTICULARITÉS DU SYSTÈME ÉLECTORAL ANGLAIS

I

De l'absence de scrutin de ballotage.

La législation électorale anglaise n'a pas accepté la règle française d'après laquelle nul n'est élu, au premier tour, s'il n'a obtenu la *majorité absolue* des votants représentant le quart des électeurs inscrits. En aucun cas, il n'y a de scrutin de ballotage. Dès lors, voici un résultat possible, de nature à se présenter de plus en plus fréquemment avec la division des partis politiques. Il peut arriver qu'une circonscription électorale soit représentée par un individu qui n'a point obtenu la majorité des suffrages exprimés. Supposons que trois candidats soient en présence, que A obtienne 3.000 voix, B 2.500, C 1.500. D'après la législation actuellement en vigueur, A sera déclaré élu, alors que 4.000 voix se sont prononcées contre lui et qu'il n'en a obtenu que 3.000. Sans doute, il n'est pas du tout certain que s'il était procédé à un deuxième tour de scrutin, A n'obtiendrait pas la majorité sur ses concurrents. Il n'en reste pas moins ce fait étrange que c'est la minorité des votants de la circonscription qui est représentée au Parlement.

Voici quelques exemples empruntés aux élections générales de 1906 et qui montrent que l'hypothèse n'est pas purement théorique. Dans un comté anglais, Yorkshire, West Riding (N.), Keighley Division, qui compte 13.125 électeurs, les trois candidats en présence ont obtenu respectivement :

Brigg, J. (libéral)	5.322
Acworth, W. M. (unioniste) . . .	3.229
Newlove, W. T. (Labour party). .	3.102

Le candidat libéral a été déclaré élu, alors que ses concurrents réunis obtenaient 6.331 voix, soit 1.009 de plus que lui.

De même, en Ecosse, dans le Lanarkshire, North-East Division, qui compte 19.728 électeurs, les trois candidats en présence ont obtenu :

Findlay, A. (libéral)	6.436
Elliot, H. F. (unioniste).	4.838
Robertson, J. (Labour party) . . .	4.658

Le candidat libéral a été déclaré élu, par 6.436 voix alors que 9.596 votants ne lui en avaient pas donné leurs suffrages.

De même, en Angleterre, dans le comté de Durham, Chester-le-Street Division, qui compte 20.910 électeurs inscrits, les résultats ont été les suivants :

Taylor, J. W. (Labour party). . .	8.085
Shafto, S. D. (unioniste).	4.895
Tebb, A. B. (libéral)	4.606

M. Taylor a été déclaré élu, bien qu'il ait eu un nombre de voix inférieur de 1.416 voix à celui de ses concurrents réunis (9.501).

Dans les trois cas que je viens de citer, on peut dire qu'avec un deuxième tour de scrutin, le résultat n'aurait pas été changé, les électeurs de M. Newlove dans la première élection, les électeurs de M. Robertson dans la deuxième, ceux de M. Tebb dans la troisième auraient probablement voté pour le candidat libéral ou ouvrier.

Mais voici des élections où la situation est toute différente. Dans un comté écossais, Lanarkshire, Govan Division, qui compte 17.538 électeurs inscrits, les résultats ont été les suivants :

Duncan, R. (unioniste).	5.224
Murray, H. S. (libéral).	5.096
Hill, J. (Labour party)	4.212

Le candidat unioniste a été proclamé par 5.224 voix contre 9.308 voix obtenus par ses concurrents réunis ; en cas de deuxième tour de scrutin, il est infiniment vraisemblable que le candidat unioniste aurait été battu.

De même, en Ecosse, dans le Ayrshire, North Division, qui compte 15.597 électeurs, les trois candidats ont obtenu respectivement :

Cochrane, T. H. (unioniste)	5.603
Anderson, A. M. (libéral)	4.857
Brown, J. (Labour party)	2.684

Le candidat unioniste a été déclaré élu par 5.603 voix unionistes contre 7.271 voix libérales ou ouvrières. Avec un deuxième tour de scrutin, le résultat eût été sans doute tout différent.

Ce sont là des résultats choquants.

Evidemment, avec un deuxième tour de scrutin, les mêmes résultats pourront se produire à moins qu'on circonscrive la lutte électorale entre les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour. Mais ils seront plus rares ; en tout cas, le deuxième tour donne aux électeurs le moyen de se concerter et de faire passer le candidat qui a les sympathies de la majorité.

Comment expliquer que la législation anglaise n'ait pas encore été modifiée sur ce point ? Dans un article paru le 27 janvier 1906, le *Times* donne, pour cette anomalie, une explication et propose un remède : « Il n'y a, peut-être, aucune défense théorique pour cette anomalie : en pratique, on peut faire valoir cette considération qu'un second scrutin entre deux candidats ne ferait qu'entraîner pour les électeurs de nouveaux inconvénients, et pour les candidats en présence des frais supplémentaires. Toutefois, pratiquement, cette difficulté pourrait vraisemblablement être surmontée au moyen de ce que l'on appelle le *transferable vote*. Dans ce système, les votants auraient le droit de marquer, dès le début, leur bulletin de façon à signifier au *returning officer* qu'il ait à transporter les voix données à un candidat battu à quelque autre candidat sur la liste, dans l'ordre de préférence indiqué par le votant. Nous n'avons pas à discuter ces

méthodes dans leurs détails. Probablement, si elles étaient présentées au Parlement, elles rencontreraient un rival formidable dans le système de « représentation proportionnelle » qui fut chaudement préconisé par John Stuart Mill et qui, sous une forme revue et simplifiée, a depuis longtemps un champion résolu dans Sir Leonard Courtney ».

II

Longue durée des opérations électorales.

Une autre caractéristique du système électoral anglais — et que beaucoup d'Anglais critiquent, - c'est la longue durée des opérations électorales. Dans l'article précité du 27 janvier 1906, le *Times*, qui signale comme désirable « a much-needed contraction of the electoral period », conclut après quelques autres critiques : « La nouvelle Chambre des Communes est manifestement du xxe siècle. Ses méthodes sont encore en grande partie celles du Moyen-Age ».

Incontestablement, en effet, la durée des opérations électorales dans le Royaume-Uni est excessivement longue.

Voici les délais dans lesquels doivent, d'après la législation en vigueur, se faire les opérations électorales. On verra combien larges sont les pouvoirs des *returning officers*. Supposons, pour fixer les idées, que le *writ* pour la convocation des électeurs soit reçu un lundi, le premier jour d'un mois, par exemple le 1er janvier. Il faut noter tout d'abord qu'aucune opération électorale ne peut avoir lieu un dimanche, le jour de Noël, le Vendredi-Saint, ni un jour de jeûne public ou d'actions de grâce. Ceci posé, voici les délais légaux :

1° *Comtés et District Boroughs* :

Janvier : 1. Lundi. — Réception du *writ* et premier jour possible pour donner avis (*notice*).
2. Mardi.
3. Mercredi. — Dernier jour possible pour donner avis.
4. Jeudi.
5. Vendredi. — Premier jour possible pour le *nomination* (présentation du candidat).
6. Samedi.
7. Dimanche. — *Dies non* (ce jour ne compte pas).
8. Lundi.
9. Mardi. — Premier jour possible pour le scrutin (*poll*).
10. Mercredi.
11. Jeudi. — Dernier jour possible pour le *nomination*.
12. Vendredi.
13. Samedi.
14. Dimanche. — *Dies non*.

15. Lundi.
16. Mardi.
17. Mercredi.
18. Jeudi.
19. Vendredi. — Dernier jour possible pour le scrutin.

2° *Bourgs ordinaires* :

Janvier : 1. Lundi. — Réception du *writ* et premier jour possible pour donner avis (*notice*).
2. Mardi. — Dernier jour possible pour donner avis.
3. Mercredi.
4. Jeudi. — Premier jour possible pour le *nomination*.
5. Vendredi. — Dernier jour possible pour le *nomination* et premier jour possible pour le scrutin (*poll*).
6. Samedi.
7. Dimanche. — *Dies non*.
8. Lundi.
9. Mardi.
10. Mercredi. — Dernier jour possible pour le scrutin (*poll*).

Ceci explique comment, dans les élections générales de 1906, la dissolution du Parlemente ayant été prononcé le 8 janvier et les *writs* ayant été lancés immédiatement, il a été procédé aux dernières élections dans les bourgs le 18 janvier, et dans les comtés le 27 janvier. Après cette date, sont intervenues les élections dans les quatre Universités écossaises qui fort ment deux collèges électoraux (collège électoral des Universités d'Edimbourg et de St-Andrews, collège électoral des Universités de Glasgow et Aberdeen), et les élections dans Orkney et Shetland dont la réunion forme un seul collège électoral de comté.

III

Le Canvassing.

Un moyen électoral qui est bien anglais, c'est le *Canvassing*, la démarche personnelle faite auprès de l'électeur par le candidat, sa femme, ses amis ou ses agents. Cette pratique a été ainsi définie par les tribunaux anglais dans le *Westbury Case* (1. O'M. and H. 56) (1) : « Le *Canvassing*, ce peut être soit la demande faite à un individu de voter pour le candidat pour qui vous faites la visite, soit la prière que vous lui adressez de ne pas aller au scrutin, mais de rester neutre et de ne pas voter pour son adversaire ».

Le *Canvassing* soulève les plus vives critiques. Voilà bien longtemps que Macaulay signalait cette pratique comme « absurde, dangereuse et

(1) Cité par Ernest A. Jelf, *The Corrupt and Illegal Practices Prevention Acts, 1883 and 1895*, 3e éd., 1905, p. 74.

absolument contraire aux vrais principes du gouvernement parlementaire ». « Demander à un honnête homme de voter suivant sa conscience, disait-il, est superflu ; lui demander de voter contre sa conscience, c'est l'insulter » (1).

Cette critique a encore plus de force depuis l'établissement du vote secret. Aussi, beaucoup la renouvellent après chaque élection générale.

Dans un *leading* article du 27 janvier 1906, le *Times*, en appelant l'attention du public sur quelques anomalies et anachronismes des méthodes électorales en vigueur, a présenté sur le *Canvassing* d'intéressantes observations. « Pourquoi, par exemple, continuerait-on à tolérer le *Canvassing* ? Cela n'est-il pas absolument incompatible avec la pratique actuellement établie du vote secret ? Le scrutin secret suppose que l'électeur vote en secret et que personne n'a le droit de lui demander comment il a voté. Mais un candidat se retient rarement de demander à l'électeur comment il votera ou même de lui demander directement de voter pour lui. L'individu qui a du bon sens et de l'expérience politique lui donnera probablement une réponse évasive telle que « Je vote au scrutin secret » ou quelque chose de ce genre. Mais le fait de *Canvassing* semble supposer que la majorité des électeurs ne sont pas des hommes de bon sens et d'expérience politique, qu'ils sont, au contraire, tellement ignorants, tellement indifférents et tellement apathiques qu'ils ne voteraient pas du tout si le candidat ne leur adressait pas le compliment équivoque et souvent embarrassant de leur demander de le faire. Il se peut que cette supposition soit justifiée par l'événement. Beaucoup d'électeurs votent peut-être parce qu'ils sont *canvassel* et ne voteraient pas s'ils n'étaient pas *canvassed*. Dès lors, si un candidat fait une démarche personnelle auprès de l'électeur, l'autre candidat est obligé de suivre cet exemple. Mais si tous les deux s'entendaient pour s'abstenir de le faire, il semble probable que le résultat final serait le même, alors même que le scrutin comprendrait un nombre de voix plus faible par une réduction équivalente des deux côtés. Pourquoi un individu promettrait-il de faire, sur la sollicitation d'un *canvasser*, ce qu'il est bien certain qu'il fera spontanément si vraiment il s'intéresse à la politique ? Et si vraiment il ne s'intéresse pas du tout à la politique, ne vaut-il pas mieux le laisser dans son splendide isolement d'ignorance, d'indifférence et d'apathie ou d'orgueilleuse supériorité aux antagonismes grossiers de la politique des partis ? Un candidat qui se respecte ne devrait pas se soucier d'un vote qui ne contient aucun autre choix personnel, aucune autre prédilection personnelle pour tel ou tel côté, que la flatterie adressée à l'amour-propre de l'électeur par le fait que Sir A ou Sir X, suivant le cas, a condescendu à lui demander sa voix. Néanmoins, une voix est une voix, répondra-t-on, et les élections sont faites avec des voix, souvent par un très petit nombre de voix. De même, une promesse est une promesse,

(1) Trevelyan, *Life of Macaulay*, I, p. 277, cité par Franqueville, le *Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. II, p. 411.

du moins il devrait en être ainsi ; mais incontestablement il y a beaucoup de promesses ou des semblants de promesses, données au cours d'un *canvass*, qui ne sont jamais tenues au scrutin. Combien souvent lisons-nous dans les comptes rendus d'une campagne électorale : « Si les promesses obtenues par Sir A. au cours de son *canvass* sont tenues au jour du scrutin, sa majorité doit être assurée » ; et combien souvent cette prévision confiante apparaît-elle excessivement folle par l'élection de Sir X à une majorité formidable ! — Si le *canvassing* donnait quelque indice véritable sur l'issue de la lutte, il est certain qu'un très grand nombre de candidats unionistes, dans les élections actuelles, auraient pu s'épargner, à eux mêmes et à leurs partisans, la peine et les frais d'aller au scrutin. Et pourtant, il est rare que nous entendions parler d'un candidat — d'un parti ou d'un autre — qui se soit retiré de la lutte parce que le résultat de son *canvass* lui avait montré qu'il n'avait que peu ou pas de chances de succès. Dans ces cas, ou bien le candidat se trompe volontairement lui-même, ou bien il est trompé délibérément par les électeurs qui, comptant sur le secret du vote, n'ont pas eu honte de promettre leur voix à un parti et de la donner à l'autre. Nous n'avons aucune excuse à présenter pour cette absence de fermeté des consciences électorales. Au point de vue abstrait, c'est une chose odieuse, démoralisante et absolument indéfendable. Mais, en fait, il nous semble que la censure du moraliste devrait être distribuée, si on peut dire, par égales portions, entre le candidat qui demande une promesse qu'il n'a moralement pas le droit d'exiger et l'électeur qui, pour échapper à une sollicitation ennuyeuse et inexcusable, promet à la légère et ensuite non moins légèrement viole sa promesse devant la boîte électorale. Il y a, dans cette pratique, de jolis problèmes de casuistique et ils sont encore mieux résolus par les deux parties. Il y a aussi, dans bien des cas, aux privilèges du secret, des infractions excusables qu'implique le fait de *canvassing*. Il n'est pas toujours possible pour un électeur qui est en état de dépendance d'éviter de promettre sa voix lorsqu'il est sollicité en présence de son patron. Est-il juste de placer cet électeur dans l'alternative démoralisante de violer sa promesse ou de faire violence à ses principes politiques ? A notre avis, le procédé tout entier est mauvais, vieilli et, la plupart du temps, suprêmement inutile. Nous ne condamnons aucune méthode légitime et respectable de solliciter les suffrages d'un collège électoral. Tout candidat a le droit de soumettre ses opinions aux électeurs assemblés en réunion publique, et ce n'est pas aller au delà de leur droit que de saisir toutes les occasions raisonnables de le faire. Tout électeur a le droit à ces réunions de poser des questions aux candidats, si les déclarations publiques de ce dernier ne lui paraissent pas satisfaisantes. A coup sûr, cela devrait suffire. La sollicitation personnelle et individuelle des électeurs n'est, à notre avis, ni nécessaire, ni convenable, ni véritablement efficace. Nous espérons que le jour n'est pas très éloigné où les candidats y renonceront par accord mutuel. Lorsque ce jour sera venu, nous nous étonnerons tous qu'on l'ait tolérée si longtemps. Une élec-

tion, ce n'est pas une chose qui ait beaucoup de charme, pour dire le mieux. Du moins, débarrassons-la de quelques-unes de ses méthodes les moins engageantes ».

§ V

LE PARTI OUVRIER

La principale caractéristique des élections générales de janvier 1906 est, de l'aveu unanime, l'avènement, parmi les partis politiques classiques de l'Angleterre, d'un nouvel élément : le parti ouvrier.

La chose n'a pas surpris ceux qui étudient les questions politiques. Dans la préface qu'il écrivait en septembre 1905 pour l'édition française de son livre sur *le Développement du Parlement pendant le dix-neuvième siècle* (1), le professeur Lowes Dickinson, de King's College, Cambridge, écrivait ces lignes curieusement prophétiques : « La suprématie politique de la richesse se manifeste en Angleterre dans la composition de la Chambre des Communes. Malgré les extensions successives de la franchise, la Chambre est encore composée presque entièrement des membres des classes supérieure et moyenne et n'a jamais renfermé plus d'une poignée de *labour members*, c'est-à-dire de membres élus par les travailleurs pour soutenir leurs intérêts. Il faut, d'ailleurs, remarquer qu'à ce sujet un changement semble imminent. Pendant ces dernières années, il y a eu une agitation active pour la création d'un *labour party* distinct ; *on prévoit que dans le prochain Parlement il n'y aura pas moins de cinquante membres élus décidément comme représentants du travail et sans dépendance vis-à-vis des autres partis traditionnels*. Ce sera un phénomène nouveau dans la politique anglaise et un phénomène qui peut être d'une grande portée ».

Le chiffre indiqué par le professeur Lowes Dickinson est bien celui que fournissent les faits.

On discute sur le nombre exact des représentants du *Labour Party* à la Chambre des Communes. Au maximum, il comprendrait 54 membres, si l'on y comprend MM. J. Burns (le président du *Local Government Board*), H. Broadhurst et W. R. Cremer, que certains rangent dans le parti libéral. Au minimum, en ne comptant que ceux dont la qualité est incontestable, il y a dans la nouvelle Chambre 45 membres ouvriers. Sans doute, ce n'est guère, dans une Assemblée qui comprend exactement 670 représentants. Mais ce qui est significatif, ce sont les progrès réalisés par le parti ouvrier au cours des trente dernières années.

C'est en 1874 qu'apparaissent pour la première fois dans la Chambre des Communes deux représentants ouvriers envoyés par les mineurs, MM. Burt et Macdonald (tous deux réélus d'ailleurs en 1906). Aux élections générales de 1900, leur nombre s'élevait à 12 seulement, en y comprenant deux

(1) Traduction française du professeur Deslandres (Collection Boucard et Jèze), Paris, 1906, p. LXV et s.

socialistes et deux nationalistes irlandais. Si maintenant l'on tient compte de ce fait que, dans bon nombre de circonscriptions, les partis ouvriers n'ont pas présenté de candidats et ont fait voter pour les libéraux, on comprendra l'importance de l'élément nouveau qui vient d'apparaître dans la politique de l'Angleterre.

Le parti ouvrier (*labour party*) a-t-il une organisation ? Quelle est-elle ? Le journal *The Times* a fait, à cet égard, une enquête très instructive (1); on peut en dégager les constatations suivantes :

Les membres du parti ouvrier (*labour members*) ne forment pas un groupe homogène. Ils se séparent en trois groupes principaux :

1° Il y a d'abord les 16 représentants des mineurs, qui gardent une attitude indépendante vis-à-vis du groupe socialiste.

2° Vient ensuite l'*Independent Labour Party*, qui est le parti essentiellement *socialiste*. Son programme, tel qu'il a été défini dans la première réunion du parti, est le suivant : « L'objet de l'*Independent Labour Party* sera d'assurer la propriété collective et communale de tous les moyens de production, de distribution et d'échange » (2). Il comprend actuellement à la Chambre sept membres et a pour chef M. Keir Hardie. L'*Independent Labour Party* a été créé à Bradford en janvier 1893 ; il est resté pendant longtemps sans influence dans le pays et sans représentant à la Chambre des Communes ; ce n'est qu'en 1900 qu'il a réussi à faire pénétrer dans le Parlement son chef, M. Keir Hardie. Aujourd'hui, il a à sa disposition trois journaux hebdomadaires et, si l'on en juge par les élections de 1906, l'active propagande faite par les socialistes dans le pays n'a pas été sans résultat.

Les socialistes reconnaissent d'ailleurs que le fameux jugement rendu par la Chambre des Lords, connu sous le nom de *the Taff Vale decision* (3)

(1) N° du 30 janvier 1906, *The Labour Members and the Labour Party*.

(2) The object of the independent Labour Party shall be to secure the collective and communal ownership of all the means of production, distribution, and exchange. »

(3) D'après cette décision, *Taff Vale Railway Company* v. *Amalgamated Society of Engineers*, rendue en juillet 1901 par la Chambre des Lords, un *trade union* peut être poursuivi en tant que personne juridique, et tous ses fonds peuvent être saisis pour payer les dommages résultant des agissements illégaux de ses membres. Cet arrêt renverse la doctrine admise jusqu'alors (Cpr. aussi la décision de la Chambre des Lords rendue en août 1901 (*Quinn* v. *Leatham*) et d'après laquelle une entente malveillante entre plusieurs individus en vue de porter préjudice à quelqu'un dans ses affaires en engageant ses clients ou ses employés à rompre leurs contrats avec lui ou à ne pas contracter avec lui ou à cesser leur service chez lui peut être l'objet d'une action en justice (*Contra Allen* v. *Flood*) Cpr. sur la portée directe de la décision *Taff Vale*, la discussion qui s'est engagée à la Chambre des Communes dans la séance du 14 mai 1902 sur la motion de M. Beaumont : » That legislation is necessary to prevent workmen being placed by « Judge-made law » in a position inferior to that intended by Parliament in 1875 ». La Chambre des Communes, à une faible majorité (29 mai 1902),

et qui a porté un coup terrible aux *trade unions*, a eu une grande influence sur les résultats des élections.

Bien entendu, la victoire inespérée remportée en 1906 par le parti socialiste lui fait escompter dans un avenir prochain un triomphe encore plus éclatant. Dans un article paru dans le *Clarion* (1), M. Robert Blatchford n'hésite pas à affirmer qu'aux prochaines élections générales, avec la propagande systématique que les socialistes vont continuer, le parti aura cent sièges aux Communes.

3° Le *Labour Representation Committee* ne se confond pas avec l'*Independent Labour Party*. Quoique d'origine plus récente, il est de beaucoup le plus important ; c'est lui qui a l'argent.

C'est au Congrès des *Trade Unions* tenu à Plymouth en 1899 qu'il a été fondé. A la demande de l'*Amalgamated Society of Railway Servants* (Association générale des employés de chemins de fer), il fut décidé qu'on convoquerait une conférence des représentants des *trade unions*, des coopératives et des groupes socialistes, en vue de discuter la question de la représentation ouvrière à la Chambre des Communes.

En conséquence, les 27 et 28 février 1900, une conférence fut tenue à Londres. 129 délégués y prirent part comprenant 68 organisations de *trade unions* et trois groupes socialistes (le *Social Democratic Federation* (2), l'*Independent Labour Party* et le *Fabian Society*) ; mais les sociétés coopératives n'ont pas répondu à l'appel et ont continué à se tenir à l'écart.

La conférence de Londres de 1900 vota la résolution suivante : « Il sera établi dans le Parlement un groupe ouvrier distinct, qui aura ses whips et s'entendra sur la politique à suivre ; dans cette politique figurera la volonté de donner son concours à tout parti qui, pour le moment, pourra être en train de favoriser la législation dans l'intérêt direct du travail ».

Le *Labour Representation Committee* a admirablement réussi. Très nombreux sont les *trade unions* qui ont donné leur adhésion au Comité. D'ailleurs, tous les *trade unions* n'y sont pas affiliés (3). Chose certaine, en tout

sur la proposition de M. Renshaw avait refusé « to commit itself to fresh legislation on the subject of trade disputes until it is shown that the existing law does not sufficiently protect workmen in the exercise of their lawful rights ». En 1903, 1904 et 1905, des bills ont été introduits pour renverser la nouvelle situation faite aux *Trade unions* : en 1903, par M. Shackleton (repoussé le 8 mai 1903 par 248 voix contre 228) ; en 1904, par M. Paulton (voté en 2e lecture à la Chambre des Communes le 22 avril 1904 par 240 voix contre 201); en 1905, par M. Whittaker (voté en 2e lecture le 10 mars 1905 par 254 voix contre 132).

(1) Janvier 1906, sous le titre *The Astonishing Revolution of* 1906.

(2) Depuis lors, le *Social Democratic Federation* s'est retiré.

(3) D'après le rapport de M. J. Burnett — qui vient d'être publié (fin février 1906) — voici quelle est la situation des *Trade Unions* en Angleterre en 1902-1904. Le nombre de *Trade Unions* d'ouvriers, à la connaissance du *Board of Trade*, existant à la fin de 1904, était de 1.148 comprenant 1.866.755 membres. Le nombre des membres a diminué dans les trois années 1902-1904, à raison de la crise industrielle qui a éprouvé l'Angleterre. A la fin de 1901, le nombre des *Trade unionists* était de

cas, c'est des *trade unions* que le Comité tire le principal de sa puissance électorale et financiere.

Le Comité a une organisation puissante; il tient, chaque année, une conférence ; il a des fonds, des publications de propagande. En 1905, les *fonds ordinaires* du Comité s'élevaient à £ 1.486 (37.150 fr.). C'est sur ce fonds que sont payés les traitements du personnel, les frais de bureau, les publications de propagande, etc. En dehors de ces fonds ordinaires, il y a un *fonds parlementaire* alimenté par une cotisation annuelle de 1 penny (0,10) payé pour chacun de ses membres par chacune des sociétés affiliées, à l'exception des *trade councils*. Les *trade unions* affiliées au Comité paient leur souscription par prélèvement sur les fonds parlementaires des *trade unions* (1). Le fonds parlementaire du *Labour Representation Committee* est relativement considérable ; il s'élevait en 1905 à £ 6.796 (169.900 fr.) dont £ 4.423 (110.575 fr.) provenaient des souscriptions courantes. C'est sur ce fonds que le Comité paie à chacun des membres du Parlement élu sous son patronage une somme de £ 200 (5.000 fr.) par an et, en outre, 25 o/o des dépenses électorales de chaque candidat qu'il présente.

Aux élections générales de 1906, le *Labour Representation Committee* a

1.940.874 (c'est le chiffre le plus élevé qui ait été atteint). Par rapport au nombre constaté en 1904 (1.866.755) il y a une diminution de 74.119, soit 3,8 p. o/o. Malgré tout, le nombre total des *Trade unionists* à la fin de 1904 était plus élevé qu'à la fin de 1899 et qu'à aucune époque antérieure.

Le rapport de M. J. Burnett contient aussi d'intéressantes indications sur les finances des *Trade Unions*. M. J. Burnett examine la situation financière des 100 principaux *Trade Unions* comprenant 60 p. o/o du nombre total des *Trade unionistes*. Le tableau suivant fera apparaître clairement la situation de ces 100 *Trade unions*.

Années	Nombre de membres à la fin de l'année	Recettes		Dépenses		Fonds à la fin de l'année	
		Total	Par membre	Total	Par membre	Total	Par membre
		£	s. d.	£	s. d.	£	s. d.
1895	907.496	1.541.502	33 11 3/4	1.377.352	30 4 1/4	1.711.733	37 8 3/4
1896	957.010	1.654.130	34 6 3/4	1.216.391	25 5	2.149.472	44 11
1897	1.056.617	1.973.942	37 4 1/4	1.903.239	36 0 1/4	2.220.175	42 0 1/4
1898	1.031.297	1.901.111	36 10 1/2	1.485.228	28 9 3/4	2.636.068	51 1 1/2
1899	1.107.724	1.828.049	33 0	1.255.198	22 8	3.208.909	57 11 1/4
1900	1.149.937	1.937.041	33 8 1/4	1.452.096	25 3	3.693.854	64 3
1901	1.155.133	2.031.075	35 2	1.631.613	28 3	4.093 316	70 10 1/2
1902	1.152.834	2.077.640	36 0 1/2	1.790.975	31 0 3/4	4.379.981	75 11 3/4
1903	1.139.559	2.086.529	36 7 1/2	1.905.585	33 5 1/4	4.560.925	80 0 1/2
1904	1.127.529	2.097.470	37 2 1/2	2.042.165	36 2 3/4	4.616.230	81 10 1/2

(1) Les *Trade Unions* affiliés ou non au *Labour Representation Committee* ont un fonds parlementaire alimenté au moyen d'une contribution spéciale qui est ordinairement de 1 s. (1 fr. 25) par tête et par an.

présenté 51 candidats, dont 29 ont été élus. Parmi les 29 élus figurent les sept membres de l'*Independent Labour Party* ; les autres élus sont des candidats de *trade unions* (mécaniciens, employés de chemins de fer, maçons, menuisiers, imprimeurs lithographes, fondeurs d'aciers, etc.).

Ce sur quoi il faut bien insister, c'est que si les représentants au Parlement de l'*Independent Labour Party* sont compris parmi les membres soutenus par le *Labour Representation Committee*, ils forment un groupe distinct. Ils poursuivent la réalisation du programme socialiste, tandis que les autres membres du *Labour Representation Committee* s'attachent surtout à défendre les intérêts des *trade unions* et ont à rendre des comptes à des *trade unions*. D'ailleurs, un point est commun à tous les membres soutenus par le *Labour Representation Committee* ; ils doivent tous signer la déclaration suivante, dont la formule a été révisée en 1905 : Les membres s'engagent « à assurer, par une action unie, l'élection au Parlement des candidats soutenus par une société ou par des sociétés affiliées dans la circonscription électorale, et qui se proposent de former ou de se joindre à un groupe distinct dans le Parlement, avec ses *whips* et sa politique propre sur les questions ouvrières ; à s'abstenir rigoureusement de s'identifier avec ou de favoriser les intérêts d'une section quelconque des partis libéral ou conservateur, et à ne pas combattre un autre candidat reconnu par ce Comité. Tous les candidats s'engageront à accepter cette constitution, à adhérer aux décisions du groupe quant à la réalisation des buts de cette constitution et à se présenter devant leurs circonscriptions électorales sous le seul titre de candidats ouvriers » (1).

GASTON JÈZE.

(1) Object : To secure, by united action, the election to Parliament of candidates promoted, in the first instance, by an affiliated society or societies in the constituency, who undertake to form or join a distinct group in Parliament, with its own whips and its own policy on Labour questions, to abstain strictly from identifying themselves with or promoting the interests of any section of the Liberal or Conservative parties, and not to oppose anyother candidate recognized by this committee. All such candidates shall pledge themselves to accept this Constitution, to abide by the decisions of the group in carrying out the aims of this Constitution, and to appear before their constituencies under the title of Labour candidates only. »

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Le droit administratif allemand, par Otto Mayer, édition française, t. IV et dernier (*Bibliothèque Internationale de Droit public*, de MM. Boucard et Jèze). Paris, Giard et Brière, 1906, in-8, 405 pp.

M. Otto Mayer termine, dans ce quatrième volume, son magistral exposé du droit administratif allemand. Il y étudie notamment les *obligations spéciales* et les *personnes morales*.

Comme obligations spéciales, l'auteur cite : le service de l'Etat, les charges publiques, la concession d'entreprise publique, les indemnités pour dommages causés par l'administration.

I. — L'obligation du service de l'Etat est définie : une obligation de droit public, en vertu de laquelle un sujet est astreint à prêter à l'Etat, avec dévouement personnel, une certaine espèce d'activité. Son caractère distinctif est le dévouement personnel et la fidélité. Aussi ne peut-elle incomber qu'à un national, est-elle fortifiée par un serment, et ne comporte-t-elle nulle substitution, soit au débiteur, soit au créancier. Elle intéresse les tiers par son côté extérieur ; l'Etat est représenté par son serviteur au sujet d'un certain cercle d'affaires qui constitue la fonction publique ; mais il peut y avoir obligation de servir sans fonction (exemple : service militaire).

Il faut distinguer : 1° le service forcé, imposé d'autorité, sans le consentement du sujet ; ainsi celui du soldat, du juré. Cette atteinte à la liberté exige une prescription de la loi. La loi détermine les personnes assujetties et la mesure du service ; l'obligation individuelle résulte d'un acte de l'autorité ; son exécution consiste en un fait matériel qui met le sujet à la disposition de l'Etat, en lui imposant une sujétion plus ou moins précise et sanctionnée (soldat, juré) ; elle est appelée à prendre fin au bout du temps légal, et souvent avant ce moment, le service actif aura cessé, faisant place à des obligations réduites (ainsi le soldat renvoyé dans la réserve).

2° Les fonctions d'honneur, destinées à être acceptées par les particuliers pour l'accomplissement d'un devoir civique, par exemple celles de juges du commerce, d'officiers de la réserve. Celui qui accepte ces fonctions se soumet aux devoirs qu'elles entraînent. Elles sont réglées par la loi, à cause de l'autorité qu'elles confèrent : elles sont attribuées par une nomination (quelquefois une élection) suivie d'une acceptation plus ou moins libre ; à leur égard, il n'y a pas lieu de distinguer, au point de vue du temps, l'obligation et d'autre part la fonction et le service actif ; tout

marche ensemble, et de même la fonction et l'obligation prennent fin ensemble.

3° Le service de ceux (employés des chemins de fer privés, gardes forestiers privés) qui, liés envers un particulier par un contrat de louage de services, sont, à certains égards, assimilés aux fonctionnaires. En ce cas, se juxtaposent deux situations juridiques, l'une de droit privé, l'autre de droit public, et celle-ci est calquée sur la fonction d'honneur.

Quant au service professionnel de l'Etat, il est une obligation de servir selon le droit public, en vertu du consentement de l'obligé et dans le but de lui déférer une fonction publique. Il est indispensable pour l'exercice de la puissance publique ; mais il est, pour presque toutes les prestations, préféré au louage de services selon le droit civil. Ce rapport juridique a son principe dans l'acte administratif de nomination ; l'effet de cet acte est subordonné à l'acceptation de l'intéressé, mais en ce sens seulement que celui-ci peut former un recours en annulation fondé sur l'absence de son consentement. La nomination met l'intéressé à la disposition de l'Etat qui lui défère une fonction, et peut la modifier ; il n'est pas toujours libre de la retirer au moins à titre définitif ; il est encore moins libre de rompre le lien avec le fonctionnaire.

A côté du service professionnel, se place la situation des individus qui font, au service de l'Etat, un stage préparatoire à une fonction. Ils n'ont pas de fonction encore, ils travaillent à leur instruction plus qu'au bien de l'Etat ; ils ont cependant l'obligation de servir.

Dans tous les cas, l'obligation de servir crée une puissance juridique exercée au nom de l'Etat sur l'obligé, pour maintenir celui-ci et le diriger dans l'accomplissement de son devoir ; c'est le pouvoir hiérarchique.

Il se développe sous deux formes : *l'ordre hiérarchique*, collectif ou individuel, auquel correspond le devoir d'obéir du subordonné. Ce devoir suppose que l'ordre est extérieurement correct, c'est-à-dire émane du supérieur et est relatif à la conduite dans le service ; en outre le subordonné est autorisé à vérifier la compétence du supérieur, sinon au point de vue de la légalité en général, du moins au point de vue de l'acte de service prescrit, comme si un ordre hiérarchique supérieur n'y est pas contraire ; de même la fonction judiciaire exclut tout ordre hiérarchique ; — *le pouvoir disciplinaire*, sanction propre au rapport de service public et au devoir particulier de dévouement et de fidélité, ayant pour but principal l'amélioration du service. Ses ressources varient de la simple réprimande à la destitution ; il tient compte et de la faute en soi et de l'intérêt du service, et organise parfois pour l'appréciation du premier point des juridictions spéciales. La répression disciplinaire est exclue, non par l'application d'une peine criminelle qui a un autre objet, mais par la cessation de l'obligation de servir ou même simplement par le changement de service ; car alors le service dans lequel la faute avait été commise se trouve effectivement amélioré.

Le rapport de service public fait naître des droits pécuniaires :

1° Au profit du fonctionnaire. — D'une part, le traitement, équivalent en argent de l'obligation de servir. Il est établi par un acte administratif, qui le fixe tantôt librement, tantôt en vertu de lois ou règlements ; il en est de même pour les augmentations. Une diminution ou privation de traitement suppose ou le consentement de l'intéressé ou une irrégularité caractérisée ou la cessation du service. Quand le service prend fin par mise à la retraite ou mort, le traitement fait place à une pension, fixée par l'autorité supérieure soit librement soit en vertu de lois ou règlements. — D'autre part, l'indemnité de service, qui comprend toutes les allocations en nature ou en argent qui empêchent le fonctionnaire de se mettre en frais pour accomplir son service, et aussi le remboursement de toutes les avances qu'il fait et de tous les dommages qu'il subit à raison du service.

2° Au profit de l'Etat. — Ainsi le fonctionnaire qui a reçu des fonds pour le service est assujetti à rendre compte (outre les règles de la comptabilité et le contrôle) et à restituer. Au contraire, et à la différence du droit civil, le fonctionnaire ne doit pas indemnité pour l'exercice de sa fonction, mais seulement s'il a commis un délit ou quasi-délit, dont l'appréciation d'ailleurs sera en partie déterminée par le rapport de service public, dont la *procédure des déficits* (arrêtés de débet) est un cas intéressant et qui est souvent prévu et garanti par un cautionnement.

II. — La charge publique est l'obligation imposée au sujet de pourvoir aux besoins d'une entreprise publique par une prestation faite à l'entrepreneur. Elle se distingue des obligations de police, de l'obligation de servir, de l'expropriation et des servitudes d'utilité publique, des impôts. Il y en a trois cas :

1° Charges communes, imposées aux individus en tant que membres de la communauté à laquelle l'entreprise doit servir. La prestation en argent étant alors un impôt, la charge est une prestation en nature, conservée, malgré la préférence donnée aux impôts, soit à raison de la commodité pour le débiteur, soit pour leur nécessité, ainsi en cas d'urgence. Atteinte à la liberté, cette charge exige un fondement légal. La loi détermine au moins les personnes éventuellement assujetties à la charge ; puis une réquisition individuelle s'adresse, le cas échéant, à la personne qui doit fournir la prestation ; et l'exécution de l'obligation est assurée par la menace d'une peine et par la contrainte (exécution par substitution ou emploi de la force). L'exécution de la charge met la personne sous l'autorité temporaire hiérarchique de l'administration et met les choses à la disposition, parfois dans le domaine de l'Etat ; en retour, il peut y avoir une indemnité.

2° Charges de préférence, imposées à l'individu en considération de l'intérêt spécial par lequel il est censé être lié avec l'entreprise. Cet intérêt spécial pousse souvent l'intéressé à une participation volontaire ; il n'y a charge que s'il y a imposition forcée, en vertu d'une loi (ou d'un usage) et d'un acte administratif, tantôt par une mesure d'ensemble, tantôt par une

mesure individuelle comme les permissions données à la condition d'effectuer certains travaux. La réquisition ne joue ici aucun rôle, les débiteurs de la charge se trouvant déjà déterminés.

3° Charges réunies, imposées à une pluralité de sujets en commun. Dans les rapports avec l'administration, ce sont des charges publiques à exécuter soit chacun pour soi, soit, au besoin, un pour tous, tantôt avec indemnité, tantôt sans indemnité ; exemples : obligation de balayer la rue, réquisitions militaires. Dans les rapports des coobligés, l'obligation de chacun décharge les autres, résidu d'une antique association supplantée par l'Etat, à laquelle s'ajoute souvent une personne morale.

III. — La concession d'entreprise publique est un acte administratif qui donne à un individu le pouvoir d'exercer en son nom et pour son compte une certaine activité.

La sphère d'application ne comprend que des activités qui ne seraient pas accessibles à l'individu par leur nature même : création propre de l'Etat, emploi de la contrainte, monopole. Les cas les plus importants sont offerts par les voies de communication et surtout par les chemins de fer.

Sur la nature de la concession, trois systèmes principaux. Le premier nie le caractère de droit public ; le deuxième y voit un acte d'autorité qui ne saurait lier l'Etat envers le concessionnaire ; le troisième admet que l'Etat soit lié ; mais pour ce résultat, diverses explications ont été proposées, desquelles la plus simple est que, comme acte administratif, la concession peut, dans l'Etat de droit, constituer des droits au profit des sujets.

La concession doit émaner d'une autorité compétente, c'est-à-dire ayant la disposition de l'entreprise. Pour créer des obligations à la charge du concessionnaire, il faut l'acceptation de celui-ci ou une loi. Pour l'effet à l'égard des tiers, il faut une publication.

La concession oblige le concessionnaire à mettre en œuvre l'entreprise et le place sous la surveillance de l'Etat qui, à ce titre, émet des ordres, non seulement pour l'entretien, mais pour le développement de l'entreprise (sauf indemnité à partir d'un certain point) et qui exercé au besoin une contrainte (peines coercitives, exécution par substitution).

Le concessionnaire a sur l'entreprise un droit, qui peut réclamer la protection de la puissance publique, mais qui ne peut en général être renoncé ou cédé sans une approbation. Ce droit a pour suites toutes sortes de rapports avec le public.

La cessation de la concession entraîne cessation de tous rapports entre l'Etat et le concessionnaire ; celui-ci garde les objets sur lesquels s'exerçait son activité ; mais souvent l'Etat stipule qu'il les retiendra, sauf indemnité, pour assurer la continuation de l'entreprise.

La concession prend fin par : la renonciation, la déchéance pour inexécution des obligations, l'expiration du délai, par le rachat ou révocation indemnisée.

— Une entreprise publique (établissement public) est un ensemble de

moyens, matériels ou personnels, qui, entre les mains d'un sujet d'administration publique, sont destinés à servir, d'une manière permanente, à un intérêt public déterminé. La relation qui s'établit avec le particulier bénéficiaire est, non contractuelle, mais de droit public, au moins dans un grand nombre de cas ; car certaines entreprises ont des analogues dans l'industrie et le commerce privés.

Les droits du client consistent : à être admis aux bénéfices de l'entreprise, dans les conditions déterminées par les lois ou les règlements prévus par les lois, à jouir des prestations prévues sans cependant pouvoir les exiger ou à leur place des dommages-intérêts si les agents manquaient à leur devoir de faire marcher le service, à jouir de droits accessoires (restitution des valeurs remises, indemnité pour les dommages causés). Réciproquement, l'entreprise peut s'imposer aux particuliers comme usage obligatoire soit absolument (instruction, vaccination), soit comme monopole (poste). Elle exerce un pouvoir intérieur, police et discipline, sur les choses et les personnes qui entrent dans sa sphère d'activité, parce qu'elle a le droit d'être maîtresse chez elle. Ce rapport de sujétion a pour cause unique l'entrée de fait dans l'activité de l'entreprise ; il a les conséquences, charges et restrictions, nécessaires à la bonne marche de l'entreprise ; il se traduit pas des prescriptions adressées au personnel et au public. Enfin l'entreprise perçoit une rétribution, ordinairement fixée par des tarifs qui ont le caractère d'actes administratifs et non de contrats.

IV. — Les dommages causés par l'administration donnent lieu à une indemnité ; ce principe ne se justifie ni par la responsabilité d'un fait illicite, ni par un enrichissement sans cause, théories qui n'embrasseraient pas tous les faits, mais par une idée d'équité, applicable à tous les cas où le sacrifice imposé au particulier est inégal et hors de proportion. Idée consacrée par des lois (expropriation, etc.), et aussi par une sorte de coutume, par la jurisprudence et la doctrine, jusqu'à rendre l'Etat responsable des actes d'autorité faits par ses agents. Il en résulte que pour qu'il y ait droit à indemnité, il faut : un dommage causé par l'administration, frappant un individu d'une manière injuste et inégale, constituant un préjudice matériel. Le débiteur de l'indemnité est celui qui profite du dommage ; le montant est calculé d'après la valeur du bien endommagé ; le droit à l'indemnité est une créance de droit public ordinaire.

Le droit à indemnité est exclu : pour l'effet d'un traité international et les faits de guerre, où ce n'est pas l'administration qui agit ; — pour l'effet soit des lois et même des actes administratifs qui se bornent à assurer l'exécution des lois, soit des ordonnances exécutives ; là encore il n'y a pas administration ; — pour les actes judiciaires (sauf exceptions légales) ; — pour les mesures de police (sauf exceptions légales) ; — enfin pour les actes des agents qui sont sans rapports avec le but de leurs fonctions.

V. — Personnes morales. L'homme est la personne naturelle, la volonté en détermine les effets et cherche à le diriger. Mais il a des buts et des intérêts qui dépassent sa sphère individuelle et lui sont communs avec

d'autres hommes ; à cela correspond la personne morale, qui a exactement la même nature et le même réalité juridique, mais qui a besoin d'une organisation en vue de son but.

La distinction des personnes morales du droit civil et des personnes morales du droit public est moderne et dérive de la conception de l'Etat comme groupant les droits de supériorité et d'autorité. Pour la faire, le critérium est dans le but : sont de droit public, les personnes morales qui existent en vue de faire de l'administration publique. Leur activité est réglée principalement par le droit public, et elles sont avec l'Etat dans des relations particulières ; elles le complètent quelquefois, elles reçoivent de lui une reconnaissance plus ou moins explicite et volontaire, elles sont sous sa surveillance plus ou moins précise.

La désignation du but comprend : au point de vue matériel, l'objet, le siège et la circonscription ; au point de vue personnel, les destinataires. A ce dernier point de vue, il faut distinguer : les établissements publics (hôpital, caisse d'épargne) ; les vrais destinataires sont, non pas ceux qui en profitent et qui en profiteraient si la personnalité morale n'existait pas, mais ceux dont le concours, et spécialement les libéralités, assurent cette personnalité ; — les associations publiques (irrigation, etc.) ; les destinataires sont ceux qui retirent avantage de l'association ; — les corps d'administration propre, ainsi les communes ; les destinataires sont les administrés, qui se trouvent ici déterminés par la nationalité et le domicile.

Beaucoup de personnes morales ont une origine très ancienne. Aujourd'hui un corps d'administration propre ne peut naître que par la volonté de l'Etat sous forme de loi ou d'acte administratif ; la constitution est réglée ou à l'avance par une règle de droit ou dans chaque cas par l'acte créateur. En outre, les destinataires de la personne morale ont une part de collaboration, non pour créer un établissement public, qui peut exister sans destinataires actuels, ni pour les corps d'administration propre qui dépendent de l'intérêt public plus que des vœux de leurs administrés, mais pour les associations publiques où l'accord des associés est nécessaire et quelquefois commande l'intervention de l'Etat, mais aussi est d'autres fois imposé par l'Etat à tous ou à la minorité.

Pour agir, la personne morale est représentée soit par des individus soit par des conseils ou commissions. Ces représentants lui sont : ou bien fournis à titre de droit par les destinataires eux-mêmes C'est le cas surtout des associations publiques, soit que les membres délibèrent en assemblée générale, soit qu'ils élisent des députés. Ceux-ci doivent être considérés comme des membres à pouvoir renforcé, tenus cependant de ne pas excéder leurs attributiens et astreints à la responsabilité de leurs actes. La loi intervient de plusieurs manières dans cette élection. Dans les établissements publics, c'est par exception seulement que les intéressés ou les fondateurs sont appelés à une part dans l'administration. Dans la commune, seuls les citoyens, déterminés par diverses exigences, concourent à l'administration soit en assemblées générales, soit par l'élection ; —

ou bien fournis, comme fonctionnaires, soit par la personne morale, soit par l'Etat ou un corps d'administration supérieur. Le premier cas est surtout celui de la commune ; le second, celui des établissements publics.

Tout corps d'administration propre, devant être considéré comme détaché de l'administration générale, est soumis au pouvoir de surveillance de l'Etat qui le maintient dans l'accomplissement de ses tâches Ce pouvoir, qui est limité dans l'Etat de droit, est créé soit par une règle de droit, soit par une réserve dans l'acte qui a constitué le corps. Il se manifeste tantôt par des ordres qui déterminent le droit, qui annulent ou approuvent des actes, tantôt par des mesures de contrainte dont les unes consistent à agir pour le corps, dont les autres consistent à exercer une pression sur ces organes par des peines coercitives.

L'autorité de surveillance a le droit : de s'informer, ce qui oblige le corps à supporter et même, en vertu d'une loi, à aider les investigations ; — de protéger (d'où l'emploi du mot tutelle), dans les limites légales, soit d'office, soit sur demande d'un particulier ; — de réaliser les prestations nécessaires par une inscription d'office au budget ou par une exécution forcée.

Le corps d'administration propre est chargé de diverses tâches administratives. Certaines l'intéressent directement, soit qu'elles soient déterminées par les organes, soit qu'elles soient obligatoires. D'autres sont déléguées par l'Etat (état civil, police locale etc.), et sont remplies au nom et sous la direction de l'Etat.

Entre les différents corps, une communauté de droit peut exister qui oblige à indemnité. Ainsi chaque corps a une sphère d'action où un autre ne peut s'immiscer sans un titre qui sera une loi (celle relative à l'assistance publique) ou une entente (celle conclue par une commune avec une autre pour le traitement des malades dans l'hôpital); dans le cas où le titre existe, des indemnités sont dues. Ainsi plusieurs communes peuvent se réunir pour créer un établissement public qui leur sera commun pour les frais comme pour les avantages. Ainsi une commune peut obtenir qu'une entreprise l'intéressant seule (égout, cimetière), soit établie sur le territoire d'une autre commune, moyennant indemnité.

Pour l'extinction d'une personne morale, qui supprime un droit subjectif, la volonté de l'Etat, principale encore, est moins libre que pour la création. Pour l'établissement public, le rôle des destinataires est nul ; mais quand des biens existent lors de la suppression, les biens, à défaut d'autre indication précise dans la loi ou le statut de constitution, vont à l'administration de laquelle s'était séparé l'établissement ; les abus sont évités par le changement de but de la fondation avec, d'ordinaire, le consentement des intéressés. — L'association publique peut prendre fin par la volonté de ses membres (sauf les cas où la contrainte a servi à la former) ou par celle de l'Etat. Celui-ci ne peut invoquer que des causes légalement déterminées, entre lesquelles il faut noter les défectuosités des membres (nombre insuffisant, illégalités ou négligences dans la gestion etc.) Elle

peut aussi recourir aux mesures de police, dissoudre une réunion, ce qui vaut interdiction pour l'avenir, et suppression pratique de l'association. Quant aux biens, à défaut d'attribution formelle ou du pouvoir de disposer de l'association, ils doivent être répartis entre les membres. L'extinction d'une commune, comme sa création, est inspirée surtout par l'intérêt public et décidée par l'Etat, qui peut entendre et même solliciter les vœux des intéressés. Les biens sont répartis par l'acte qui statue ; la considération du territoire est prépondérante.

Un appendice contient une esquisse de droit administratif international et fédéral.

FÉLIX MOREAU,
Professeur à la Faculté de Droit d'Aix.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

1° Revue bleue

Louis VIGOUROUX. — **Les biens ecclésiastiques après la séparation des Eglises et de l'Etat** (15 avril 1905).

Quand sera proclamée la liberté de conscience le libre exercice et l'égalité complète de tous les cultes, enfin la rupture des derniers liens qui attachent la République aux églises qu'elle subventionne, il s'agira de savoir qu'elle sort sera réservé aux biens actuellement détenus par les établissements publics du culte : meuses, fabriques, conseils presbytéraux et consistoires. Ces établissements qui constituent légalement des personnes morales reconnues par l'Etat, dès qu'ils seront affranchis de la tutelle administrative, vont disparaître et sans doute se reconstituer sous des formes nouvelles.

A qui leurs biens seront-ils attribués et à quelles conditions ?

Tout d'abord quels sont ces biens ? Il ne s'agit pas ici des édifices du culte appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes ou quelquefois aux fidèles, mais il s'agit des revenus qui constituent la dotation des évêchés, des chapitres, cures, etc., ou qui permettent aux fabriques de subvenir aux dépenses du culte et à l'entretien des édifices religieux.

Ces capitaux qui proviennent soit de biens ecclésiastiques non aliénés pendant la Révolution, soit de donations, legs, acquisitions ou échanges, soit de contributions ou offrandes versées par les fidèles, représentent au total une valeur approchée de trois cents millions.

Sous le régime concordataire, ces biens ne peuvent être aliénés, échangés ni hypothéqués sans l'autorisation de l'Etat. C'est qu'ils appartiennent en réalité à la collectivité des fidèles pour les besoins du culte et personne n'est autorisé à les détourner de leur destination. Le Concordat dénoncé, les devoirs de l'Etat à cet égard resteront les mêmes ; il veillera comme par le passé à ce que les intentions connues ou présumées de ceux qui les ont donnés soient dans la suite fidèlement respectées.

Aucune personne morale en effet ne peut exister sans la participation plus ou moins effective des pouvoirs publics lors de sa fondation et pendant tout le cours de son existence. Même après la dissolution de la personne morale, l'Etat doit empêcher que les derniers adhérents ne se partagent les dépouilles de l'association défunte et veiller à ce que ces biens soient transférés aux œuvres qui se proposent un objet semblable ou analogue.

Le gouvernement de la République ne saurait donc se désintéresser de la transmission des biens actuellement détenus par les établissements publics du culte aux personnes morales qui vont les remplacer. Il mettra donc en possession de ces biens les associations futures qui assureront le fonctionnement des différentes œuvres entreprises suivant les intentions des donateurs, mais la création

de nouvelles personnes morales conformément au droit commun ne sera pas toujours indispensable. Ainsi il sera juste que les hospices, les bureaux de bienfaisance qui s'acquittent des obligations assumées jadis par le clergé soient mis en possession des ressources laissées par des personnes charitables et il est équitable de mettre ces ressources à la disposition des établissements dont le but et le fonctionnement se rapprochent le plus des intentions exprimées par les donateurs.

Aussi presque tous les auteurs de projets ou d'amendements stipulent l'attribution des biens ecclésiastiques, grevés d'une affectation charitable à des établissements publics d'assistance ou à des services d'utilité publique d'un caractère analogue.

En même temps la disparition d'un établissement public entraîne le retour à l'Etat des biens dont il avait été doté par l'Etat. Or certains partisans convaincus de la séparation désirent que la jouissance gratuite de ces biens soit laissée aux associations qui vont se former pour assurer l'exercice du culte, à condition qu'ils ne puissent être détournés de leur véritable destination sans l'autorisation des pouvoirs publics.

A l'objection qu'on leur fait de l'incompatibilité d'une telle conception avec la séparation absolue, ils répondent que c'est ainsi que l'Etat agit envers toutes les associations auxquelles le droit d'acquérir et de posséder est indispensable pour remplir leur mission.

Du reste, ceux qui proposent le retour à l'Etat des biens dont il a doté les établissements publics du culte et l'affectation à des institutions d'assistance de ceux qui ont été donnés par des personnes charitables provoquent aussi bien l'intervention des pouvoirs publics pendant la période transitoire. En effet, le gouvernement attendra-t-il dans l'inactivité que les représentants des différents cultes viennent lui remettre les titres de propriété des biens dont la loi va leur retirer la garde? Les laissera-t-il constituer la plus formidable mainmorte qu'on ait jamais vue?

Le gouvernement doit assurer la tranquillité de l'Etat et la conservation des biens destinés à l'exercice du culte, au même titre qu'il doit assurer la conservation des biens des autres associations semblables. Il devra donc prendre les mesures nécessaires pour empêcher les nouvelles associations qui se substitueront aux anciennes de faire disparaître ou de mal employer les biens mis à leur disposition.

La commission, elle, s'est montrée très rigoureuse dans l'application du principe de séparation. Elle estime que si les pouvoirs publics s'immisçaient dans la dévolution et la gestion des biens ecclésiastiques, la séparation ne serait pas complète et définitive. Les observations qui précèdent ont montré que ces scrupules étaient exagérés ; de plus la méthode adoptée par la commission ne laisse pas de présenter de sérieux dangers politiques. Quelques concessions à nos principes ont déjà été faites, il est à souhaiter que l'on continue dans cette voie.

Suivant la solution qui aura prévalu le grand débat qui se déroule devant le pays finira par aboutir à la pacification des esprits ou bien à la recrudescence du fanatisme religieux et du fanatisme antireligieux.

P. Samson.

Georges CAHEN. — **Les associations de fonctionnaires et le syndicalisme** (3 et 17 juin, 8 et 22 juillet, 5 et 26 août 1905).

A mesure que l'Etat prend conscience des devoirs qui lui incombent et que ses fonctions se développent, augmente nécessairement le nombre de ceux qui le servent. Les membres du Parlement, comprenant que toute évolution naturelle des institutions démocratiques tend naturellement à l'accroissement des fonctionnaires, proclament la nécessité de hautes réformes et votent des résolutions, des vœux, des projets de lois. Mais dès qu'ils sont réunis dans l'enceinte législative, ils oublient leurs promesses, veulent avant tout sauvegarder leur situation électorale et redeviennent des courtiers en faveurs. De même le gouvernement et l'administration sont animés des plus louables intentions, mais leur persévérance est bien vite lassée et devant le mauvais vouloir des bureaux ils négligent leurs plans de réformes. Aussi devant ces défaillances, ce sont les fonctionnaires eux-mêmes qui font entendre leurs faibles voix dans le tumulte des luttes politiques. Mais isolés, que peuvent-ils ? L'union seule peut les rendre assez puissants pour imposer leurs revendications à l'attention publique. Groupés, ils essaient de lutter contre les abus, et ainsi sont nées les associations de fonctionnaires. Pour apprécier les résultats de ce mouvement d'une haute importance sociale, il est nécessaire d'en étudier l'évolution, d'en pénétrer l'organisme et le fonctionnement, d'étudier les revendications et l'action de ces associations. Enfin de ce cadre trop étroit est né le syndicalisme dont l'influence est énorme même dans l'administration.

Certes il serait difficile de faire l'histoire détaillée de ce mouvement, mais on peut au moins tenter de faire le dénombrement suivant des plus importantes associations actuellement existantes. En 1855 se réunissait le Cercle amical des conducteurs des ponts et chaussées qui, en cette espèce, ont joué le rôle de véritables pionniers ; en 1890 elle comptait 1.600 membres : aujourd'hui elle n'en comprend pas moins de 4.500. De cette souche même se sont détachés plusieurs rameaux : les groupes dissidents formés par les commis des ponts et chaussées, par les contrôleurs des mines et surtout par les ingénieurs des ponts et chaussées qui ont constitué des associations autonomes. Puis ce sont les Amicales d'instituteurs qui comptent actuellement plus de 90.000 membres et qui, groupés, forment une seule fédération. Chez les agents des postes et télégraphes le mouvement associationniste est récent, mais son développement a été extrêmement fécond. En 1900 seulement quelques-uns d'entre eux prirent l'initiative d'une union, et grâce à la collaboration du sous secrétaire d'Etat qui leur assura sa bienveillance et son concours, l'association générale des postes, télégraphes et téléphones comptait 13.500 membres au bout de cinq années d'existence. En même temps on voyait entrer en campagne une autre armée, celle des sous-agents des postes, c'est-à-dire de ceux qui dans cette administration portent un uniforme ; grâce au concours de M. Millerand ils constituèrent une association fortement disciplinée. Mais tous ces exemples ne pouvaient pas rester sans imitateurs et d'autres fonctionnaires essayaient ainsi de s'associer : des tentatives analogues émanent des agents des contributions indirectes, mais ils sont moins heureux, car ils se heurtent à d'opiniâtres résistances. Enfin il y a peu de jours, apparaissait au jour une nouvelle ligue, celle des petits fonctionnaires, qui prétend grouper tous ceux dont le traitement n'est pas supérieur à 2.000 francs. Bref le mouvement associationniste est semblable à un torrent impétueux qui se fraie péniblement, mais sûrement un lit à travers les rocs ; et cependant l'action se régularise, elle se fait moins violente et par suite elle est plus féconde. Aujour-

d'hui 220 000 fonctionnaires, groupés en associations, constituent des petites troupes bien disciplinées et bien fortes; demain qui sait ? ce sera peut-être une armée de 500.000 hommes.

Cette armée ne pourra assurer le succès de son action que si elle se conforme de plein gré à une rigoureuse discipline. Et d'abord elle doit compter à sa tête des chefs dont l'influence est prépondérante et continue ; la force résulte alors de la centralisation. Et d'ailleurs cette préoccupation importante se dégage de la lecture des statuts et des circulaires des sociétés diverses : il faut que le lien qui dans la fédération unit plusieurs associations soit dans des mains fermes et expérimentées. Les cantonniers ont comme chef un publiciste, Jean Vésone, dont l'activité est illimitée ; dans tous les banquets et dans toutes les réunions M. Coignet est acclamé comme « le Père des Gabelous » ; bref des individualités marquantes dont l'influence continue coordonne l'action des groupements. Mais d'autre part dans les associations à type unitaire apparaît une tendance contraire : on prend toutes les précautions utiles pour empêcher l'absorption et l'accaparement par ces chefs : les présidents ne sont élus que pour un délai très bref, ce ne sont que des délégués, des préposés à l'exécution.

Une condition non moins nécessaire pour le succès des associations, c'est l'entente entre les sociétés ressortissant des mêmes administrations, ou réunissant des agents de même ordre. C'est ainsi qu'entre les huit groupements dissidents des postes et télégraphes s'est créée une « Fédération des Associations professionnelles des postes et télégraphes » ; elle laisse à chacune d'elles son autonomie pleine et entière, mais elle a un objet unique et les décisions du Comité central sont obligatoires pour tous. Enfin une étape nouvelle, pleine de conséquences, vient d'être franchie : ce ne sont plus seulement les agents du même ordre qui se rapprochent, mais l'union s'établit entre tous les fonctionnaires de France. Tous, qu'ils émargent au budget de l'Etat, des départements et des communes, tous estiment qu'ils ont des intérêts communs à défendre et ils veulent créer un organisme puissant qui les servira tous ; à cet effet ils viennent de constituer une « Fédération générale des associations professionnelles des employés civils de l'Etat ». Bref, partout les forces éparses s'agglomèrent et les groupes s'organisent.

Au succès de ces associations est subordonnée une propagande très vive et très disciplinée. Or les fonctionnaires connaissent trois maîtres ; l'administration, le Parlement et l'opinion publique ; ils doivent donc s'efforcer de conquérir la sympathie de ces trois autorités. Et d'abord ils s'adressent aux chefs hiérarchiques, aux directeurs et aux ministres, car c'est à eux qu'incombent la marche du service et le soin de veiller à son fonctionnement régulier. C'est ainsi que l'entente semble des plus sincères entre le groupement des agents des postes et télégraphes et les sous-secrétaires d'Etat. Mais cet exemple n'est guère suivi, car dans la plupart des branches de l'administration les rapports ne sont plus empreints de cette même cordialité et les relations restent dépourvues de cette confiance qui crée l'union sincère et durable. Aussi, voyant leurs chefs se dérober, les fonctionnaires s'adressent directement aux membres du Parlement. Dès lors, députés et sénateurs doivent recueillir les plaintes et soutenir les vœux de la collectivité. C'est ainsi qu'afin de répondre à toutes les éventualités, chaque association a jugé utile de s'assurer, au sein des Chambres, un ou plusieurs patronages. Bien plus, dans ce même but, des relations officielles se sont établies entre le Parlement et ces associations, car c'est de concert qu'on doit étudier les réformes ; c'est ainsi que les vœux des associations des agents et sous-agents

des postes touvent un interprète prudent et averti en la personne du rapporteur du budget des postes. Enfin, dans une démocratie comme la nôtre, les agents de l'Etat peuvent-ils obtenir des élus un appui sérieux, s'ils ne cherchent pas à conquérir la sympathie des électeurs ? Certes non. Aussi veulent-ils gagner à leur cause l'opinion publique, car ils savent que les critiques, les plaintes, les vœux du peuple, dans un pays de libre discussion, trouvent un écho fidèle dans la presse quotidienne et ont une influence permanente sur l'attitude de l'administration et des deux Chambres.

Mais n'est-ce pas consacrer l'anarchie administrative que de prêter son concours aux revendiquants ? Que devient leur autorité, que sera la discipline si, entre les agents et leurs chefs s'interposent des juges étrangers ? Telle est la crainte que laissent entrevoir la plupart des circulaires ministérielles. Or, pour la dissiper, il suffit de se pénétrer de la vraie notion de l'ordre dans l'administration et de montrer que l'activité des associations de fonctionnaires n'est pas incompatible avec la discipline. Sans doute un service public suppose nécessairement une direction : il y faut un chef qui assume la responsabilité de son fonctionnement. Mais est-ce à dire que ce chef soit un maître absolu ? Non, car une telle conception serait inconciliable avec les besoins d'une vraie démocratie. L'obéissance des fonctionnaires ne saurait être passive : elle doit être réfléchie et voulue. Si autrefois se faire craindre était la ligne de conduite dans l'ancien régime, aujourd'hui se faire aimer et se faire estimer paraît être la formule d'avenir qui s'impose au chef de service. A coup sûr, la discipline ne souffrira pas, elle n'en sera que plus douce et plus humaine, la sévérité s'exercera plus rarement et les fonctionnaires seront des hommes libres qui collaboreront avec ardeur à la grande œuvre publique. Qu'on cesse donc d'opposer l'ordre et l'indépendance, car une discipline rationnelle, consciemment voulue et acceptée, saura les concilier.

Quelles sont donc les revendications de ces puissantes associations ? Vers quelles conquêtes marche cette imposante armée ? Et d'abord les groupements de fonctionnaires se sont déjà consacrés à une tâche importante : ils ont essayé de guider l'administration dans la répartition des faveurs et dans la réparation des torts. Car si dans les agents de l'Etat quelques-uns sont l'objet d'attentions délicates de la part d'un député, que deviennent tous les autres qui n'ont aucun appui ? Combien d'entre eux, timides, modestes, résignés seraient d'éternels sacrifiés si les comités qui s'intéressent aux humbles comme aux puissants, ne venaient leur prêter leur secours ? Les associations s'efforcent aussi d'améliorer la situation morale de leurs membres : elles veulent assurer plus d'égalité dans le recrutement du personnel, demandent la suppression des privilèges. L'avancement exige aussi des réformes très graves ; aussi devant les abus et les injustices tous les gouvernements réclament la publication des tableaux d'avancement, la communication des feuilles dites signalétiques, la création de conseils de discipline ; tous veulent également lutter contre le favoritisme administratif et politique. Les associations protestent aussi contre l'insalubrité des bureaux, contre les mises à pied avec suppression de traitement ; toutes demandent la réforme et l'unification des retraites, l'abolition des cautionnnments des agents non comptables. Sans doute répond-on : tous à l'unanimité savent gré aux groupements de mettre au jour des réformes d'autant plus faciles à réaliser qu'elles n'intéressent pas le budget. Mais n'est-ce pas surtout pour augmenter leurs émoluments pécuniaires que les fonctionnaires s'associent ? Si on leur donne satisfaction, le trésor ne sera-t-il pas à la merci de ces nouveaux vainqueurs ?

Telle est la crainte que laissent dégager les avertissements successifs des rapporteurs du budget. Oui les associations de fonctionnaires veulent rendre moins précaire la situation matérielle de leurs membres. Mais peut-on leur en faire un grief ? Le facteur crie famine, le commis des postes pleure misère, le directeur même déplore la parcimonie de l'Etat. Mais quoi ! les associations de fonctionnaires peuvent-elles être rendues réellement responsables si par suite des besoins nouveaux, le budget des services publics s'enfle chaque année de nouvelles dépenses ? Certes non. Du reste elles comprennent que la réalisation de cette réforme exige un gros effort budgétaire : aussi, afin de calmer les appréhensions les plus farouches, elles préconisent en même temps que les augmentations de traitement la suppression d'emplois, la réduction du personnel. D'ailleurs, dans leurs exigences pécuniaires comme dans leurs revendications morales, elles sont patientes, elles n'apparaissent pas comme un instrument de coterie, et de la sorte en servant leurs intérêts propres elles travaillent au bien public.

Le syndicalisme. — Les fonctionnaires, grâce à la solidarité, ont pu constituer des groupements, des associations, des fédérations, mais ces organisations sont encore des cadres trop étroits : par suite de la loi de l'émancipation progressive ne pourraient-ils pas constituer des syndicats ? Qu'ils soient salariés par l'Etat ou par les particuliers, ils sont soumis aux mêmes lois économiques ; qu'ils mannient la charrue ou qu'ils tiennent la plume, ils doivent s'unir pour lutter en commun contre leur commune misère ? Il y a donc un prolétariat de bureaucrates. Or le prolétariat ouvrier a constitué des syndicats, fédérés dans la Bourse du travail : le prolétariat des « ronds de cuir » doit donc adopter la même organisation. Tel est le vœu timide, mais sincère qu'un certain nombre d'agents de l'Etat expriment et que quelques-uns d'entre eux s'efforcent de réaliser. Et ainsi vient de naître un mouvement syndicaliste dont il est nécessaire de tracer brièvement l'histoire. En 1884, depuis que la loi avait sanctionné la légalité des syndicats professionnels, il existait des associations syndicales pour les ouvriers de l'Etat, des départements et des communes ; cependant, ceux-ci, quoique émargeant au budget public, ne sont pas considérés comme de vrais fonctionnaires. Mais à leur imitation le syndicalisme a pénétré dans l'administration proprement dite. Aux finances aucune opposition n'est manifestée quand les ouvriers des monopoles fiscaux s'organisent en syndicats. Par contre, le ministre du commerce interdit longtemps ce mode de groupement aux ouvriers des postes et télégraphes. En 1902 M. Pelletan reconnaissait officiellement la légalité des syndicats des ouvriers des arsenaux ; de même se constituèrent les chambres syndicales des égoutiers, des fossoyeurs et des cantonniers de la Seine. Enfin le mouvement syndicaliste pénètre dans une autre sphère administrative où il se multiplie avec une surprenante rapidité : les instituteurs en sont, depuis peu, les fervents propagandistes. Bref, dans la plupart des associations de fonctionnaires, une même tendance se dessine : l'orientation vers la voie syndicale. Ici, encore timide, là, plus nettement marquée, elle s'accentue de jour en jour.

Mais quel est le but que poursuivent les initiateurs du mouvement syndicalité ? En revendiquant le droit au syndicat, les agents de l'Etat n'entendraient-ils pas s'attribuer le droit à la grève ? Or se syndiquer et faire grève sont deux faits économiques essentiellement distincts que l'on a tort de confondre souvent. Ainsi des travailleurs se concertent pour étudier et défendre leurs intérêts économiques ; à cette effet ils personnifient leur entente dans un organisme indépendant, doué d'une vie propre et agissant en leur nom : ils constituent un syndicat.

Mais les moyens d'action dont le syndicat ainsi créé dispose, varient à l'infini ; quelques-uns lui peuvent être interdits, sans que son existence soit en rien compromise : telle la grève. Par contre, il n'est point nécessaire d'être syndiqués pour opérer de concert une cessation de travail brusque et générale : c'est ainsi qu'en Belgique ce sont souvent les coopératives qui la proclament. Et d'ailleurs, si nous nous reportons aux textes mêmes de la plupart des syndicats, nous constatons que les membres n'ont nullement l'intention de déserter les services publics, quand bien même les revendications les plus justes n'aboutiraient pas assez vite ; la grève est pour eux le dernier moyen à employer et le plus pénible. Si, au contraire, les syndicats sont admis par la loi, ils rendront d'abord les mêmes services que les associations et en outre ils pourront rapprocher les fonctionnaires de tous ordres des groupements ouvriers et ce contact des travailleurs des bureaux et de l'industrie privée permettra un échange de sentiments qui fortifie l'espérance qu'ont tous les travailleurs d'une organisation sociale mieux faite.

Mais ce n'est point à dire que le syndicalisme n'ait pas d'inconvénients. Oui, il a des périls. Il est à craindre que les syndicats, devenant peu à peu régionaux, favorisent la concurrence des intérêts locaux. Pour les instituteurs le danger apparaît différent : dans le contact permanent qui leur serait imposé avec la classe ouvrière, ne perdront-ils pas leur autorité et entraînés dans l'agitation des militants, ne deviendront-ils pas des prapagandistes du socialisme ? Les syndicats n'oublieront-ils pas, dans des alliances compromettantes, le souci de la chose publique qui doit toujours se concilier avec la préoccupation de leurs intérêts professionnels ? L'avenir nous le dira. Mais ce n'est pas une raison pour se résoudre à combattre le mouvement syndicaliste. L'évolution sociale se joue des résistances qui la peuvent parfois retarder, mais ne l'ont jamais arrêtée. Il faut l'accepter avec joie et non avec résignation.

ROBERT.

Revue générale d'administration (juin-juillet 1905)

CH. VALETTE. — **Les biens du clergé et le budget des cultes.**

La question des traitements ecclésiastiques est née le jour où l'Assemblée Constituante mit à la disposition de la nation les biens ecclésiastiques. Pour les uns, l'acte de l'Assemblée fut un excès de pouvoir qu'elle aurait voulu réparer en partie en établissant le budget des cultes. Pour les autres, c'était là un droit de l'Etat sans aucune indemnité obligatoire au clergé. Cette question fut très agitée au cours du XIXe siècle. En France la question des traitements ecclésiastiques est intimement liée à celle du Concordat qui a prévu le budget des cultes en 1801.

On ne soulève aucune objection pour la suppression des traitements des clergés non catholiques ; mais le clergé catholique, propriétaire dans l'ancienne France, a toujours prétendu que les sommes versées annuellement par l'Etat sont, non un traitement véritable, mais une juste compensation des biens qu'il a perdus.

I. *Le clergé sous l'ancien régime. Origine des biens ecclésiastiques.* — Sous l'ancienne monarchie, les rapports de l'Etat et de l'Eglise catholique étaient régis par le Concordat de 1516, divers édits et ordonnances, le droit canon et les usages. De cette législation se dégageaient deux grands principes.

D'abord chaque siège, chaque fonction ecclésiastique pouvait posséder et acquérir ; l'emploi était accompagné non d'un traitement mais d'un bénéfice.

D'autre part, pour couvrir les frais du culte le clergé pouvait lever sur les contribuables un impôt social.

Ces bénéfices et ces ressources constituant le patrimoine ecclésiastique étaient considérables et s'élevaient à 200 millions. A ces revenus s'ajoutaient encore des avantages précieux : le clergé catholique était ministre d'une religion d'Etat, il sacrait le roi, dirigeait l'enseignement et l'assistance, tenait les registres de l'état civil, avait sa justice, était exempt de toute obligation militaire, jouissait d'immunités exceptionnelles en matière d'impôts ; il formait enfin un ordre privilégié. Sa fortune devait suffire à couvrir les dépenses du culte ; aussi on ne songeait pas à lui accorder une rétribution quelconque ; il ne recevait aucun traitement.

Ce patrimoine s'était constitué lentement, par tous les modes possibles d'acquisition : conquêtes, usurpations, mais surtout donations ; ces dernières avaient en vue soit une œuvre charitable, soit un souci d'ordre purement spirituel.

Mais ces biens que le clergé détenait, il ne les possédait pas en réalité. Au début les donateurs ne s'expliquaient pas sur le sens de leurs donations ; on donnait au « Christ ». Ce n'est que plus tard que le donateur désigne un couvent, une église. Mais le caractère des donations ne varie pas ; on considère toujours ces biens comme « biens de Dieu, des saints, des pauvres », ce fut l'idée constante des écrivains laïques et du clergé lui-même : les ecclésiastiques ne sont que des « administrateurs ».

II. *La question des biens ecclésiastiques à l'Assemblée Constituante.* — Le but de la Révolution en rendant les biens du clergé à la nation, ne fut pas de fonder une église d'Etat, ni de faire face, comme on a l'a dit, à un besoin budgétaire.

La nuit du 4 août, l'Assemblée Constituante enlève au clergé ses droits féodaux, et le 6 août elle supprime les dîmes sans aucune compensation. On continue à les lever pour les besoins du culte jusqu'à ce que l'Assemblée eût trouvé des ressources suffisantes dans les biens du clergé.

Assurer les frais du culte fut donc la première idée de la Constituante en s'emparant des biens de l'Eglise ; mais le besoin d'argent hâta la réforme et la fit dévier de son but primitif : après bien des hésitations, l'Assemblée conclut à la nécessité où se trouvait la nation de s'approprier les biens de l'Eglise.

Les ecclésiastiques atteints dans leur amour-propre et leurs intérêts défendirent leur biens ; ils soutenaient que le clergé est une personne morale capable de posséder ; et pour justifier sa propriété ils invoquaient des titres et une possession qui, d'après eux, constituaient en droit une propriété. De plus, disaient-ils, l'Eglise a reçu ses biens pour des emplois déterminés et sous des conditions spéciales ; la spolier, c'est attenter aux droits des pauvres, à la religion. Enfin, en admettant même que le clergé ne soit pas propriétaire, les biens qu'il administre n'appartiennent pas à l'Etat. Et le clergé administrateur de biens qui n'appartiennent qu'à Dieu, ne peut être dépouillé.

Mais la Constituante a répondu par divers arguments :

a) Arguments juridiques : une personne morale ne peut exister en dehors de la loi qui, lui donnant la personnalité, peut à son gré lui retirer le droit de posséde.

D'ailleurs le droit de l'Eglise n'est pas un droit de propriété, car le clergé n'a pas la libre disposition des biens ; sa jouissance est modifiée par la volonté des donateurs.

Admettons même qu'il y avait bien là un droit de propriété légitime avant 1789, il faut dire que le clergé a possédé comme ordre ; mais la Révolution a aboli les ordres : leurs biens iront, non à leurs membres anciens qui n'y ont aucun droit comme individus, mais à l'Etat propriétaire légitime de tous biens en déshérence.

La nation peut donc légitimement reprendre les biens du clergé.

b) Arguments historiques : les donations faites à l'Eglise avaient pour but de subvenir à des services généraux ; culte, enseignement, assistance. Or l'Etat qui s'est longtemps déchargé de ces services sur l'Eglise, peut les reprendre et avec eux les richesses qui les alimentent ; les intentions des fondateurs sont ainsi respectées.

c) Arguments pratiques : l'Eglise pauvre et rendue à sa simplicité primitive sera moins critiquée et la main morte si nuisible à la circulation des biens aura disparu.

On peut invoquer aussi la théorie du droit supérieur, souverain de l'Etat, déjà admise sous l'ancienne monarchie, où le roi pouvait dans certains cas disposer des biens de l'Eglise.

C'est donc légitimement que la Constituante adopte le décret du 2 novembre 1789 : « les biens ecclésiastiques sont à la disposition de la nation qui doit pourvoir d'une manière convenable aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres et au soulagement des pauvres ».

III. *Origine et caractère du budget des cultes*. — C'est du décret du 2 novembre 1789 qu'on fait dériver la créance du clergé sur l'Etat. La mise à la disposition de la nation des biens ecclésiastiques est liée au budget des cultes. L'Etat ne peut sans faire banqueroute à ses engagements priver le clergé d'une rétribution qui est non un salaire, mais une indemnité : et, dit-on, la Révolution l'a bien compris en disant que le traitement des ecclésiastiques fait partie de la dette nationale. Bonaparte à son tour dans le Concordat de 1801 assure un traitement convenable au clergé en échange de la promesse faite par le pape de ne point troubler les acquéreurs de biens ecclésiastiques. On ajoute enfin qu'aucun gouvernement n'a contesté la légitimité du budget des cultes et que le Concordat est une loi d'Etat.

Mais cette théorie ecclésiastique repose sur une base fragile. D'abord elle se fonde sur cette idée fausse que le clergé était propriétaire des biens qu'il détenait ; la Constituante n'entendait pas accomplir une expropriation, mais une restitution à la nation propriétaire.

D'autre part, la Constituante et Bonaparte ont promis un traitement convenable au clergé ; mais envers qui ont-ils pris cet engagement ? non envers le clergé qui, n'étant pas propriétaire, ne pouvait exiger une pareille promesse; mais envers eux-mêmes, envers l'opinion et les besoins de la majorité des Français. Ils ont considéré le culte comme un service public indispensable et la religion comme une nécessité. Le clergé est un fonctionnaire rétribué ; mais ce clergé que voulaient rétribuer la Constituante et Bonaparte, c'était celui de la Constitution civile, celui qui était fidèle à l'empire, et non un clergé resté sous la domination du Pape.

Le Concordat ne contient nulle part la reconnaissance d'un dette de l'Etat envers l'Eglise : nulle part les négociations préliminaires ne font allusion à un traitement ayant le caractère d'une dette de l'Etat. On a invoqué en faveur du clergé le rapprochement des articles 13 et 14 du Concordat : dans l'article 13, le Pape s'engage à considérer comme un fait accompli la perte des biens aliénés, et

dans l'article 14 le Premier Consul stipule un traitement convenable pour les ecclésiastiques. Mais ces articles sont indépendants l'un de l'autre, et Bonaparte, comme le montre le texte des articles organiques, n'a pas vu dans ce traitement une indemnité remplaçant une restitution devenue impossible ; l'idée qui se dégage ici c'est que, le clergé ne disposant plus d'aucun bien, l'Etat le salariera.

D'ailleurs peut-on appeler « créanciers » ceux à qui l'Etat, leur soi-disant débiteur, impose des conditions pareilles à celles des articles 1, 4, 6, 25, 26, des Organiques?

Cette créance serait d'ailleurs singulière : on n'en a pas fixé le montant qui de 4 millions s'est élevé jusqu'à 52 millions. De plus cette dette ne serait pas susceptible de rachat, car la restitution dont elle tient la place est impossible ; et pourtant le droit français n'admet pas qu'une rente perpétuelle ne puisse être rachetée Ensuite les dettes ordinaires diminuent par des remboursements échelonnés ou augmentent par des intérêts accumulés ; mais ici dette singulière qui croît toujours quoique les arrérages en soient régulièrement payés ! Enfin le débiteur avoue sa dette ; or l'Etat n'a pas inscrit le budget des cultes dans la dette publique mais dans les dépenses des ministères qu'il peut augmenter ou diminuer à son gré.

Ainsi il n'y a pas eu un dépouillement du clergé entraînant une indemnité ; jamais l'Etat ne s'est reconnu débiteur et cette dette existât-elle, elle aurait des caractères qui la rendrait impossible.

Il n'y a donc pas lieu de distinguer entre le traitement du clergé catholique et celui des autres clergés.

IV. *Budget des cultes actuel.* — Le Concordat et les articles organiques stipulent, article 14 « le gouvernement accordera un traitement convenable aux évêques et curés » ; article 11 : « les évêques pourront avoir un chapitre dans leur cathédrale et un séminaire pour leur diocèse, sans que le gouvernement s'oblige à les doter ». Ces dispositions sont précisées dans les Organiques et complétées plus tard par des arrêtés consulaires, des décrets impériaux, des ordonnances royales, des arrêtés ministériels et des lois.

De leur côté les clergés protestant, israélite et musulman en Algérie sont rétribués.

Aux traitements il faut ajouter les dépenses d'administration et d'entretien du culte ; ce qui porte le budget actuel des cultes à 42 millions.

V. *Suppression du budget des cultes ; des traitements.* — Après avoir étudié l'origine et le caractère des traitements ecclésiastiques : on peut conclure :

a) L'Etat qui accorde un traitement aux fonctionnaires ecclésiastiques, peut supprimer ce salaire sans rompre avec l'Eglise ; c'est possible même pour l'Eglise catholique : il suffit alors d'annuler une seule clause du Concordat. On dit que la suppression du budget des cultes serait la violation d'un engagement solennel de l'Etat, mais à vrai dire le traitement des ecclésiastiques est une libéralité que l'Etat peut cesser.

b) Les ministres des cultes, salariés et fonctionnaires, peuvent être frappés d'incapacités et de peines comme les autres fonctionnaires ; l'Etat peut suspendre leur traitement. Il le fait avec raison d'abord pour éviter un cumul de traitements : en dehors de ce cas, toute suspension implique une pénalité.

On admet généralement la légitimité de la suspension du traitement aux cas d'appel comme d'abus énumérés par la loi, au cas de violation du Concordat ou des articles organiques, de délits de droit commun ; mais ici il y a plutôt déchéance de la fonction que suspension simple du traitement.

Mais il est d'autres cas de suspension dont la légitimité est plus contestée.

En ce qui concerne les traitements extraordinaires, c'est-à-dire, non prévus par le Concordat, mais par des actes postérieurs, le droit de l'Etat reste entier : ces « allocations » extraordinaires sont de pures libéralités que l'Etat peut cesser. Et on ne peut, comme on l'a fait, interpréter le Concordat en disant que le « traitement convenable » des évêques et des curés doit aussi comprendre celui de leurs auxiliaires nécessaires : vicaires généraux, desservants, et vicaires paroissiaux. L'Etat peut donc reprendre sa parole unilatérale et il le fait légitimement quand les paroles ou les actes des rétribués le comportent à ses yeux.

Mais que dire de la suspension d'un traitement concordataire ? Peu importe que l'acte incriminé soit constitutif d'abus ou non, car même au cas d'abus, aucun texte ne permet à l'Etat de suspendre le traitement. En pratique il est possible que le gouvernement prononce une suspension à titre de mesure disciplinaire. Si aucun texte ne l'autorise, c'est une lacune regrettable.

Mais ici encore la suspension est juste et possible ; les évêques et curés sont fonctionnaires dépendant de l'Etat par leur nomination et leur traitement. Le Concordat leur accorde une rétribution, mais d'après ce même Concordat ils doivent fidélité au gouvernement ; que les ecclésiastiques violent une fois les conditions du pacte, le gouvernement peut sévir. Des deux armes qu'il a à sa disposition, l'une, le recours pour abus, est un blâme, sanction morale et théorique ; l'autre, la suspension du traitement, est pratique et réelle. C'est la seule mesure possible ; elle est nécessaire. Ensuite l'Etat, qui doit veiller à l'intérêt général, ne peut souffrir de la part de fonctionnaires une hostilité manifeste ; enfin, comme tout être, l'Etat obéit à la loi de conservation.

D'ailleurs, la suspension des traitements ne date pas de la troisième République ; la Restauration et la Monarchie de Juillet l'ont fait servir à leur politique. C'est donc un tradition : l'Etat l'emploie parce qu'elle est conforme à son intérêt.

Mais il faut convenir que la suspension de traitement et l'appel comme d'abus sont des satisfactions illusoires et des garanties chimériques pour l'Etat ; l'appel comme d'abus est interdit par l'Eglise et son seul résultat est de poser l'ecclésiastique frappé, en victime. La suspension des traitements elle-même est vite réduite à néant par les contributions des fidèles.

La suppression du budget des cultes n'enlèverait donc pas à l'Etat déjà si impuissant aucun moyen efficace d'action sur le clergé ; et cette mesure générale, une fois inscrite dans la loi, échapperait ainsi à toute critique portant sur sa légitimité.

Conclusion. — La question des traitements ecclésiastiques est simple ; les clergés protestant et israëlite sans Concordat reconnaissent que leur traitement est une libéralité spontanée de l'Etat qui peut la supprimer. Mais le clergé catholique invoque le Concordat, contrat, dit-il qu'une partie ne peut rompre seule, et dette de juste indemnité. On veut le Concordat parce qu'il garde à l'Eglise un vestige de son ancienne grandeur ; d'autre part, le culte a besoin d'argent. La Constituante a repris légitimement les biens dont le clergé n'avait que la jouissance ; Bonaparte a promis, mais de sa promesse il ne dérive point pour le clergé le droit d'exiger.

Les partisans de la séparation répondent qu'en effet la suppression du budget des cultes entraîne l'abrogation du Concordat, mais que cette suppression peut être le fait de la volonté d'un seul contractant. Le traitement du clergé est donc un salaire que l'Etat peut suspendre, diminuer ou supprimer.

Si l'Etat ne s'est pas plutôt prononcé pour la séparation c'est qu'il a jugé nécessaire d'observer le Concordat et de tenir sa promesse ; il voulait ainsi satisfaire aux vœux de la majorité de la nation. Mais ces motifs disparaissant, le Concordat devient inutile et la suppression du budget des cultes est logique.

La loi de séparation est d'ailleurs pratique, car elle organise une transition facile. Ainsi l'Etat sera dégagé des liens de l'Eglise et l'Eglise sera libre. C'est une réforme libérale et heureuse.

R. Herbin

Albert ROUX. — **De la compétence en matière de dommages causés par l'exécution d'un travail public** (juillet 1905).

Les dommages qui résultent de l'exécution d'un travail public sont de la compétence du conseil de préfecture ; article 4 de la loi du 28 pluviose an VIII : « Le conseil de préfecture prononce sur les réclamations des particuliers qui se plaignent des torts et dommages provenant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration ». On suppose avec raison que pour apprécier la responsabilité du conducteur des travaux, il faudra consulter les règlements administratifs, vérifier les instructions, en un mot s'immiscer dans le fonctionnement d'une administration publique.

Bien que le texte ne vise à première vue que le fait de l'entrepreneur, une jurisprudence constante étend cette compétence au fait de l'administration. Cette solution est logique, mais cela ne suffit pas à la justifier en l'absence de texte.

D'après l'opinion la plus générale pour que le conseil de préfecture soit compétent, il faut que le dommage en question réunisse les deux caractères suivants :

a) Il faut d'abord qu'il s'agisse d'un « simple dommage » constituant une atteinte ordinaire et non une expropriation. D'après l'article 4 cité plus haut, le conseil de préfecture est compétent pour tous dommages ; mais, dit-on, la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, attribue aux tribunaux ordinaires la connaissance de dommages provenant d'une expropriation. Il est donc important de bien distinguer s'il y a, dans l'atteinte à la propriété privée, un simple dommage ou une expropriation.

On peut définir l'expropriation une perte de la part du propriétaire et une acquisition correspondante de la part de l'administration ; le dommage est alors la perte simple. Peu importe que le dommage soit temporaire ou permanent.

La jurisprudence a longtemps hésité sur le caractère du dommage permanent. Jusqu'en 1850, les tribunaux y ont vu une expropriation partielle, car il enlève pour toujours à la propriété une partie de sa valeur. Le Conseil d'Etat, de son côté, a donné des décisions contradictoires jusqu'en 1845. Mais depuis 1846, la doctrine qui se dégage de ses arrêts, c'est que l'expropriation n'existe qu'autant qu'il y a perte du propriétaire avec acquisition par l'administration. Et cette doctrine a été confirmée par le tribunal des conflits et la cour de cassation.

M. Roux admet la compétence du conseil de préfecture même quand il y a, non plus simples dommages, mais dépossession. En effet, la loi de 1841 n'attribue compétence à l'autorité judiciaire qu'autant que les formalités prescrites ont été remplies ; et de plus l'article 4, § 3 de pluviôse est conçu en termes généraux et ne contient aucune trace de la distinction de la jurisprudence.

Et même la jurisprudence manque de logique : pour attribuer compétence à l'autorité judiciaire au cas de dépossession résultant de l'exécution d'un travail

public, elle se fonde sur la loi de 1841 qui a reconnu au jury d'expropriation le droit de fixer l'indemnité due au propriétaire, privé de son fonds : or elle décide que c'est le « tribunal civil » à l'exclusion du jury, qui doit connaître de l'indemnité de dépossession.

b) Le dommage doit aussi se rattacher à « l'exécution » d'un travail public. Assurément le conseil de préfecture est compétent pour un dommage d'exécution, conséquence directe de l'exécution et peu importe que ce dommage se produise pendant ou après l'exécution ; c'est ce qu'admet le tribunal des conflits au cas, par exemple, de l'écroulement d'un mur de soutènement. Et même le Conseil d'Etat, par un arrêt du 11 juillet 1879, donne à la loi une portée excessive en rattachant à l'exécution d'un travail public, le dommage qui provient pour un particulier du refus opposé par l'administration de lui délivrer l'alignement nécessaire pour construire, lorsque ce refus est motivé par le désir qu'a l'administration de rendre plus facile et moins coûteuse l'exécution d'un travail projeté. C'est excessif, car d'après l'article 4, le conseil de préfecture ne connaît que des dommages résultant de l' « exécution » d'un travail public ; or, ici, comment rattacher le dommage causé par le refus d'alignement à des travaux qui n'ont pas eu lieu et n'existeront peut-être jamais. On ne peut cependant contester ici la compétence administrative, car il y a là une atteinte portée à la propriété privée par un acte de puissance publique. Mais en l'absence de texte consacrant la compétence du conseil de préfecture, c'est au Conseil d'Etat, juge administratif de droit commun, qu'il faut porter la demande d'indemnité.

C'est à la juridiction administrative à reconnaître si un fait se rattache assez étroitement au travail public pour en être considéré comme la conséquence ; c'est là une appréciation quelquefois délicate. En tous les cas le dommage causé, non par un travail public, mais à l'occasion de ce travail, revient au tribunal judiciaire.

Que penser du « dommage d'exploitation » ? Faut-il admettre la compétence du conseil de préfecture ? La jurisprudence a confondu les deux termes : exécution et exploitation ; c'est ainsi qu'elle rattache le dégagement de fumée d'une locomotive au mode de construction de la voie et se prononce (C. d'Etat, 6 mai 1887 et T. des conflits, 26 juillet 1894) pour la compétence du conseil de préfecture. Mais le dommage causé par le dégagement de fumée est dû non à la construction, mais à l'exploitation. La compagnie n'est pas entrepreneur de travaux publics, mais « concessionnaire d'une entreprise de transport », et on ne peut lui appliquer un texte restrictif ne s'appliquant qu'à l' « exécution » d'un travail public. La jurisprudence actuelle admet donc ici avec raison la compétence de l'autorité judiciaire.

Laferrière distingue entre les conséquences nécessaires et contingentes de l'exploitation et n'admet la compétence administrative que pour les premières. Mais cette distinction, d'ailleurs, fort vague, ne repose sur aucun texte. Quant au « dommage produit par le défaut d'entretien » d'un ouvrage public, la jurisprudence admet presque généralement la compétence de l'article 4 ; mais le conseil de préfecture n'est qu'un tribunal d'exception ; sa compétence, légitime au cas « d'exécution », ne peut s'étendre au « défaut d'entretien ». Comme on ne peut plus s'adresser au tribunal ordinaire, incompétent pour examiner l'étendue des devoirs et des obligations de l'administration, il ne reste plus que la compétence du Conseil d'Etat.

Telles sont les conditions d'application de l'article 4 du 28 pluviôse an VIII.

R. Herbin.

S. MORGAND. — **Des actions judiciaires des communes et des établissements publics** (août et septembre 1905).

La loi du 8 janvier 1905 a substitué au principe ancien que les communes ne pouvaient plaider sans autorisation, la règle que les conseils municipaux sont maîtres des actions à intenter et à soutenir. La première règle remontait à l'ancien droit. On voulait protéger les communes contre l'esprit de chicane auquel elles céderaient plus facilement encore que les particuliers.

La loi de 1884 maintient le principe : les communes doivent être autorisées par le conseil de préfecture. Le délai expiré pour qu'il délibère, son silence équivalait à autorisation.

L'article 121 de la loi de 1905 pose en principe que « les actions judiciaires sont au nombre des matières que le conseil municipal règle par ses délibérations ». Elles ne peuvent être annulées que pour violation de la loi.

Les communes peuvent plaider aussi bien en première instance qu'en appel ou en cassation.

Elles peuvent se désister d'un procès engagé. Ceci à l'encontre de ce qui avait lieu jadis. Le désistement était considéré comme une transaction et ne pouvait être donné qu'avec l'approbation du préfet. Les transactions restent soumises à l'approbation du préfet.

Les distinctions entre actions possessoires administratives et autres actions judiciaires seules soumises à l'autorisation, disparaissent avec la législation nouvelle.

Droits et devoirs des maires en matière d'actions judiciaires. — Le maire agit en justice pour la commune. En justifiant d'une délibération du conseil municipal, le préfet pourrait nommer un délégué spécial pour accomplir les actes prescrits, si le maire ne voulait pas le faire.

Le maire peut faire tous les actes conservatoires et interruptifs de déchéance, sans autorisation.

Actions exercées par le contribuable au nom de la commune. — Tout contribuable inscrit au rôle de la commune, peut intenter un procès au nom de la commune. Cela à ses frais et risques et avec autorisation du conseil de préfecture. Il ne peut se substituer à la commune que si elle a refusé ou négligé d'agir. Il est inutile que le contribuable justifie d'un intérêt direct et personnel.

Quand la commune s'est désistée la condition essentielle pour que le contribuable puisse reprendre l'instance fait défaut. La question fut présentée au Conseil d'Etat, mais ne fut pas tranchée. Deux arrêts, l'un de la cour d'Alger et l'autre de la cour de Nancy sont favorables aux droits des contribuables.

Le contribuable peut exercer, tant en demandant qu'en défendant les actions qu'il croit appartenir à la commune.

Même pour les actions possessoires, le contribuable devra demander l'autorisation. Pour les actions administratives il faut l'autorisation ; car l'administration doit être mise à même d'examiner s'il n'y a pas intérêt à réserver l'action jusqu'à ce que la commune se décide à l'exercer.

Pour les actes conservatoires, pas d'autorisation. Mais ils sont sans valeur si l'autorisation de plaider est refusée.

Introduction et jugement des demandes en autorisation. — Le contribuable adresse un mémoire détaillé qui est transmis par le préfet au maire avec invitation à convoquer le conseil municipal pour l'examiner. Le conseil de préfecture est saisi de la délibération, apprécie les faits et circonstances et accorde, s'il y a lieu, l'autorisation. Il statue comme en matière administrative. La décision doit

être rendue dans les deux mois à dater du dépôt de la demande en autorisation. L'arrêté du conseil de préfecture refusant l'autorisation doit être motivé.

Recours au Conseil d'Etat. — La décision accordant l'autorisation est définitive. Celle qui la refuse peut être attaquée devant le Conseil d'Etat par le contribuable. De même quand le délai de deux mois est écoulé sans que le conseil de préfecture ait statué.

Il est statué par un décret rendu en Conseil d'Etat.

Le recours non motivé est irrecevable. Il doit être formé à peine de nullité dans le mois, à dater de l'arrêt du conseil de préfecture, ou à l'expiration du délai de deux mois donné pour statuer.

Le Conseil d'Etat doit statuer dans les deux mois de l'enregistrement au secrétariat général. Le délai expiré le Conseil d'Etat pourrait encore statuer.

Consignation préalable des frais du procès. — L'effet de l'autorisation est subordonné à la consignation préalable des frais d'instance. La commune est mise en cause et peut intervenir pour la première fois en appel. Le conseil municipal apprécie si elle a intérêt à intervenir.

Appels et pourvois. — Le contribuable doit demander l'autorisation pour porter son action devant les divers degrés de juridiction. Si c'est l'adversaire qui forme appel, l'autorisation préalable est inutile.

Pourvoi en cassation. — Les mêmes règles s'appliquent.

L'autorisation est nécessaire pour l'exercice de la requête civile qui est une voie extraordinaire de recours.

Recours contentieux contre les arrêtés ou décrets rendus en matière d'autorisation de plaider. — Ces décisions sont des actes de tutelle administrative, non susceptibles, en principe, d'être déférés au Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Quant au recours pour excès de pouvoir, si l'autorisation a été refusée la partie adverse et la commune sont sans intérêt pour se plaindre de ce refus. Il y a une autre voie de procédure avec laquelle le recours ferait double emploi. En cas d'autorisation la partie adverse ou la commune n'ayant pas de recours administratif pourront-elles faire usage du recours pour excès de pouvoir ? Dans une affaire jugée en 1884, le commissaire du gouvernement a dit que la validité de la décision ne pouvait être soulevée que par voie d'exception devant les tribunaux, sauf à ceux-ci à renvoyer aux juridictions administratives.

Le contribuable a contre les décrets rendus en Conseil d'Etat le recours pour incompétence et vice de forme.

Le conseil de préfecture et le Conseil d'Etat peuvent revenir sur leurs décisions pour permettre aux tiers de faire statuer sur le litige par le tribunal compétent. Il y aurait excès de pouvoir à revenir sur la décision accordant autorisation, après usage fait de cette décision par le contribuable.

Actions à intenter contre la commune. Mémoire préalable. — Le mémoire est exigé pour toutes les actions introductives d'instance sauf pour les actions possessoires et administratives. Il n'est pas nécessaire : 1° pour plaider sur les demandes accessoires et les incidents ; 2° en reprise ou péremption d'instance ; 3° sur les difficultés nées de l'exécution des jugements ; 4° pour former une demande reconventionnelle basée sur le procès principal. Il n'est pas davantage nécessaire pour les actions formées devant les conseils de préfecture et en appel devant le Conseil d'Etat ; les recours pour excès de pouvoir, etc.

Appels et pourvois. — Les tiers peuvent sans être astreints à la formalité du mémoire préalable former appel d'un jugement ou un pourvoi en cassation. Il est

nécessaire pour intenter la requête civile ou pour former un pourvoi contre une décision du jury d'expropriation.

Le mémoire peut être adressé au sous-préfet.

Le mémoire doit être présenté à peine de nullité. Son dépôt interrompt toute prescription ou déchéance. Pour que la prescription soit interrompue il faut que l'action soit intentée dans les trois mois du dépôt.

Communication du mémoire au conseil municipal. Décision du conseil de préfecture. — Le mémoire est communiqué au maire avec invitation de convoquer le conseil municipal pour en délibérer. Le retard dans la communication n'interrompt pas le délai d'un mois pendant lequel l'action est suspendue.

Application de la loi municipale aux autorisations de plaider concernant les établissements publics. — L'autorisation du conseil municipal exigée pour ester en justice n'est pas nécessaire. Cependant il devra donner son avis sur la décision prise par l'établissement. Dans le cas de divergence seulement l'autorisation du conseil de préfecture est exigée. Les actions possessoires et administratives sont dispensées de l'avis du conseil municipal.

Le délai d'appel au Conseil d'Etat est d'un mois.

TOUSSAINT.

3° Revue politique et parlementaire

FERNEUIL. — **La loi sur la séparation : ses origines, sa portée, ses conséquences** (10 août 1905).

M. Ferneuil s'étonne que la loi de séparation ait été votée à la hâte par le Parlement avant la consultation des électeurs lors des élections législatives. Le parti radical, dit-il, a tenu à la voter dans un intérêt électoral « pour dégager la signature de la minorité qui avait osé inscrire sur son programme la séparation des Eglises et de l'Etat. Après l'échec de l'impôt sur le revenu et l'ajournement des retraites ouvrières », il fallait voter la séparation avant la fin de la législature pour prouver aux électeurs « que le parti radical était le seul capable d'opérer les réformes réclamées par le pays ». Il est singulier aussi de rompre le contrat bilatéral liant l'Eglise et l'Etat « en dehors de toute négociation avec les représentants officiels et authentiques d'un de ces pouvoirs ».

Quant au fond même de la loi, les premiers articles portent sur l'abrogation du caractère de service public des différents cultes et « la substitution des dons volontaires des contribuables aux prélèvements obligatoires de l'impôt pour l'entretien du budget des cultes », la religion, phénomène de conscience individuel, ayant perdu tout caractère social. M. Ferneuil reconnaît que cette disposition serait justifiée si la majorité des Français ne ressentait plus le sentiment religieux. Mais, dit-il, on supprime le budget des cultes quand 98 o/o des Français tiennent à conserver au moins le baptême et les mariages et enterrements religieux, tandis qu'on impose au paysan de la Beauce et de la Bretagne de contribuer à l'entretien de nos musées et théâtres nationaux dont il n'a aucun besoin !

M. Ferneuil comprendrait la séparation telle qu'elle existe en Belgique, en Italie, en Hollande : l'Etat n'intervient ni dans le recrutement du clergé, ni dans les affaires religieuses, mais le budget des cultes subsiste. Et encore, la France est dans une situation toute spéciale : « on ne peut oublier le rôle joué par la religion et par le parti catholique dans l'évolution politique et sociale de la

nation ». La séparation va aggraver la division des esprits et « lancer les deux Frances l'une contre l'autre ».

Comment le régime de séparation sera-t-il appliqué en pratique ? Les associations cultuelles, fondées pour remplacer les conseils de fabrique, seront fatalement composées des éléments les plus passionnés de chaque culte, et elles auront une très grande influence sur le clergé. Est-ce un si grand avantage pour l'Etat que la substitution au régime concordataire d'un système remettant au pape l'entière liberté du choix du clergé national, même parmi les membres des congrégations dissoutes ? J. Ferry ne disait-il pas : « Je crois que la suppression du budget des cultes, loin de fortifier l'Etat, ne pourrait que l'affaiblir et ne fortifierait que les passions ».

On objectera que le régime des associations cultuelles n'a produit aucun effet fâcheux en Amérique. Mais, répond M. Ferneuil, c'est qu'aux Etats-Unis le protestantisme est contre-balancé par le catholicisme et que les diverses confessions religieuses n'ont pas, comme en France, la tendance de passer du domaine religieux au domaine politique. De plus, en Amérique, la séparation a été faite dans un esprit de tolérance, tandis qu'en France elle a été faite dans un but d'hostilité contre la religion. La France ne peut donc se réclamer de l'exemple des Etats-Unis.

Tout en brisant le Concordat, la loi de séparation en a conservé des fragments; on a fait de cette loi « une œuvre essentiellement équivoque, incohérente et hybride de politiciens hypnotisés par la surenchère électorale ». Il ne pouvait en être autrement pour une loi « qui s'est refusé à elle-même le bénéfice d'une seconde délibération » et a été défigurée par toutes sortes d'amendements improvisés.

La pratique montrera bientôt que la séparation, bien moins encore que le Concordat, ne réalise pas la formule de Cavour : « l'Eglise libre dans l'Etat libre ». M. Ferneuil termine en espérant que le Sénat (qui n'avait pas encore voté la loi de séparation) ne voudra pas « s'embarquer dans la galère de la séparation à la veille du renouvellement du tiers sortant de cette Assemblée », et qu'ainsi le verdict de la nation souveraine, aux élections sénatoriales, « décidera définitivement du sort des relations de l'Eglises et de l'Etat dans la démocratie française ». On sait que la prophétie de M. Ferneuil ne s'est pas réalisée.

GEORGES MATHIEU.

TH. FERNEUIL. — **La question des pouvoirs présidentiels dans la Constitution de 1875** (mai 1905).

Il est, dans notre organisation constitutionnelle, des changements dont l'expérience démontre la nécessité, et notre Constitution de 1875 subira le sort de ses devancières si on n'y apporte bientôt les remèdes efficaces.

L'étendue actuelle du pouvoir législatif et les minimes attributions du président de la République ont déçu les espérances des auteurs de la Constitution de 1875. On a voulu à cette époque conférer au président des pouvoirs, une sphère d'action tout au moins équivalente, sinon supérieurs à ceux d'un souverain constitutionnel, et, d'autre part, l'une des grandes préoccupations était de prendre des garanties contre la dictature éventuelle du président. Mais depuis trente ans, le fonctionnement de la Constitution a abouti à un effacement presque complet de la fonction présidentielle.

A quoi cela tient-il ? Est-ce à la Constitution ? Est-ce aux divers présidents qui se sont succédé ? Les avis sont divergents. M. Casimir-Périer prétend que la

Constitution n'a accordé au président que des attributions théoriques, qu'il ne peut exercer pratiquement : d'une part, l'irresponsabilité du président à côté de la responsabilité du cabinet qui possède seul en réalité tout le pouvoir, et, d'autre part, l'impuissance du président, puisqu'il ne peut communiquer avec les Chambres que par message motivé sous le contreseing d'un ministre.

M. Reinach répond à cet argument en disant que le contreseing n'est qu'une pure formalité qui n'annihile en rien les prérogatives présidentielles, et, ajoute-t-il, le président n'est pas impuissant puisqu'il a le droit d'ajourner les Chambres, de communiquer avec elles par message, de leur demander une nouvelle délibération, etc...

Peu importe de savoir ceux qui ont raison dans ce débat ; mais ce qui est certain, c'est que le pays souffre cruellement de la déchéance de la fonction présidentielle, de l'apathie des présidents qui n'ont pas exercé les prérogatives essentielles de leur charge, et qui ont détruit, au profit de la Chambre des députés, l'équilibre des pouvoirs publics établi par la Constitution.

On prétend que, pour remédier à cet état de choses, il faut faire arriver à la présidence des natures fortement trempées. Mais la véritable solution n'est pas celle-là, car comment expliquer que tous les présidents avec la diversité de leurs tempéraments aient reculé devant l'exercice de leurs fonctions ? Et le véritable remède ne serait-il pas dans le mode d'élection du chef de l'Etat ? La principale préoccupation de nos constituants en 1875 a été d'éviter de donner à l'élection présidentielle, par la nation tout entière, un caractère plébiscitaire. Ils ne se sont pas aperçus qu'en faisant nommer le président par les Chambres, ils le réduisaient au rôle de subordonné et paralysaient par là même l'exercice de ses prérogatives.

En Amérique, l'idée de faire nommer le président par le Congrès fut précisément écartée, de crainte qu'il ne pût exercer son droit de veto, et, à cet effet, on établit, pour la nomination du président, l'élection à deux degrés. Cette façon de procéder garantit l'indépendance et l'équilibre des pouvoirs.

De plus, les Américains ont pris soin de régler les prérogatives présidentielles et de déterminer le fonctionnement du droit de veto. Si un projet de loi est présenté au président et qu'il le signe, ce projet acquiert par là même force de loi. S'il ne le signe pas, il est retourné à la Chambre qui l'examine à nouveau, émet une deuxième délibération. Si cette délibération réunit les deux tiers des voix dans chacune des Chambres, il acquiert force de loi, sans besoin de la signature du président. S'il ne réunit pas cette majorité, il tombe de lui-même.

Chez nous, le président a bien le droit de demander une deuxième délibération, mais la procédure de cette règle n'est pas déterminée et ne peut, par conséquent, produire aucun effet pratique.

Il aurait fallu d'une part, comme en Amérique, régler ce droit de façon à ce que le veto du président ne pût l'emporter sur la volonté des Chambres réunissant une assez forte majorité ; d'autre part, il eût fallu adopter un mode d'élection du président, sinon semblable à celui de la Constitution américaine qui peut avoir pour effet de conduire à un plébiscite, mais du moins un mode qui ne le fît pas dépendre du Congrès ; par exemple, associer au Parlement des représentants de corps collectifs, universitaires, scientifiques et professionnels.

Ainsi le président jouirait d'une indépendance qui lui permettrait d'exercer ses fonctions.

Mais on objecte parfois que le principal obstacle à l'exercice des fonctions présidentielles ne consiste pas dans le mode d'élection, mais dans la coexistence

de ces deux faits, savoir : président irresponsable, et cabinet responsable. Chez nous, en effet, à la différence de ce qui se passe aux Etats-Unis, où ils ne sont responsables que devant le président, les ministres dépendent plus du Parlement que du président, puisqu'ils sont tous choisis parmi la majorité des Chambres. Le ministre, en effet, prend l'initiative des lois qu'il vient défendre au Parlement, et il semble alors qu'il soit difficile de concilier l'exercice du droit de veto avec les prérogatives du cabinet responsable. Pourtant, si cette objection n'est pas sans valeur, il faut convenir que sur ce point notre Constitution est supérieure à la Constitution américaine qui manque d'unité, faute d'un cabinet responsable. D'abord, il n'existe pas de difficultés pour les projets émanant de l'initiative parlementaire. Quant aux projets qui émanent du gouvernement, il n'y aurait pas de difficultés si on n'avait laissé, chez nous, persister le funeste usage d'exiger, préalablement à la présentation de ces projets aux Chambres, la signature du président alors qu'on ne devrait la demander qu'après la première délibération, de façon à ne pas engager sa responsabilité et à ne pas entraver son droit de veto.

Evidemment, il serait peu logique de la part du président de demander une deuxième délibération, puisque, par sa signature, il a pour ainsi dire donné son adhésion au projet.

Si, au contraire, le projet ne lui était soumis qu'après une deuxième délibération, il pourrait donner ou refuser sa signature, puisqu'il ne serait nullement engagé.

Alors deux solutions se présentent : le projet rejeté sur l'appel du président, ou bien le cabinet ratifie le veto et le résultat de la deuxième délibération qui suivra, ou bien, par amour-propre, il n'accepte pas le deuxième vote des Chambres et résigne ses fonctions.

Puisque la Chambre a adopté le veto, le président est sûr de son concours pour former le nouveau ministère.

On ne voit pas là une crise présidentielle ou ministérielle, ainsi que l'affirment les hommes politiques. D'ailleurs, chacun y mettant du sien, usant de modération et de prudence, le fonctionnement de la Constitution sera parfait.

En résumé, la Constitution de 1875 demanderait une revision portant sur deux points principaux :

1° Mode d'élection plus large du président ;

2° Organisation comme en Amérique de la procédure du veto.

Il est chez nous, dans l'ordre politique, deux réformes urgentes à accomplir sous peine de voir l'équilibre des pouvoirs se détruire au profit de la dictature d'une Convention :

Ce sont :

1° La réforme électorale avec le vote obligatoire, le rétablissement du scrutin de liste assorti de la représentation proportionnelle des minorités ;

2° La réorganisation du mode d'élection présidentiel et du droit de veto.

J. Lansard.

4° Revue des Deux-Mondes (1905, t. XXVII).

CALMAN MAISON. — **L'Eglise et l'Etat en Belgique.**

Sous la domination hollandaise, les Belges connurent d'abord dans les rapports de l'Eglise et de l'Etat, le régime du concordat français et des articles organiques.

Après l'affranchissement du peuple belge, un congrès fut chargé de le doter d'une constitution. Il s'inspira sincèrement des principes de liberté et d'égalité pour réglementer les rapports des Eglises et de l'Etat dans les articles 14, 15, 16 et 117 de la constitution.

L'article 14 assure aux Belges la liberté de pratiquer publiquement leur foi. A l'intérieur des Eglises, l'application de cette règle ne souffre aucune difficulté. Quant au droit pour les Belges de se livrer dans la rue à des exercices religieux, il semble découler des débats qui précédèrent l'adoption de l'article.

L'article 15 de la Constitution proscrit toute contrainte émanant de l'autorité civile en vue de faire observer les prescriptions d'une religion quelconque.

L'article 16 consacre l'indépendance absolue des autorités religieuses en ce qui concerne la nomination des ministres de leur culte. Il proscrit toute intervention du pouvoir civil dans les rapports de ces derniers avec leurs supérieurs. Il exige enfin que le mariage civil précède toujours la bénédiction nuptiale.

L'article 117 met à la charge de l'Etat les traitements et pensions des ministres des cultes. Comme les Belges étaient soumis à la domination française quand la Constituante nationalisa les biens ecclésiastiques, l'Eglise subit alors en Belgique comme en France la même spoliation de ses biens. Devenue nation indépendante, la Belgique s'est trouvée tenue de l'obligation compensatrice de subvenir aux frais du culte. L'article 117 n'est donc pas dans la Constitution belge une restriction au principe de la séparation des pouvoirs.

On peut, en somme, voir dans ces principes de la séparation des Eglises et de l'Etat en Belgique un modèle de ce que devrait être chez nous cette même séparation.

LOUIS CHATELOT.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(NOVEMBRE-DÉCEMBRE 1905. JANVIER 1906)

QUESTIONS POLITIQUES

Décret du 12 janvier 1906 convoquant le Sénat et la Chambre des députés en assemblée nationale pour procéder à l'élection du Président de la République (*J. O.*, 13 janvier, p. 257).

Discours prononcés par MM. Antonin Dubost, vice-président du Sénat, Rouvier, président du Conseil et Armand Fallières à l'occasion de l'élection de ce dernier à la présidence de la République (*J. O.*, 18 janvier, p. 341).

RELATIONS INTERNATIONALES

Loi du 23 décembre 1905 approuvant une nouvelle prorogation de la réforme judiciaire en Egypte (*J. O.*, 28 décembre, p. 7637).

Loi du 5 janvier 1906 portant approbation de la Convention conclue à Paris le 12 avril 1905 entre la France et la Belgique pour la rectification de la frontière franco-belge le long du Ry de France (*J. O.*, 9 janvier, p. 169). — **Décret** du 17 janvier 1906 portant promulgation de la dite Convention (*J. O.*, 23 janvier, p. 441).

Décret du 12 décembre 1905 portant promulgation de la Convention pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture signée à Paris le 11 mars 1902 entre les gouvernements de la France, de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Hongrie, de la Belgique, de l'Espagne, de la Grèce, du Luxembourg, de Monaco, du Portugal, de la Suède et de la Suisse (*J. O.*, 19 décembre, p. 7395).

Décret du 13 décembre 1905 portant promulgation de la Convention conclue à Paris le 8 novembre 1905 entre la France et la Belgique, rétablissant la ligne frontière entre les communes françaises de Regniowez et de la Neuville aux Tourneurs et les communes belges de l'Escaillère et de Riezes (*J. O.*, 19 décembre, p. 7395).

Sentence du tribunal d'arbitrage constitué en vertu du compromis signé à Londres le 13 octobre 1904 entre la France et la Grande-Bretagne (*J. O.*, 30 novembre, p. 6948).

Difficultés relatives à la délivrance à certains sujets du sultan de Mascate de pièces les autorisant à arborer le pavillon français.

Discours de l'ambassadeur d'Italie, doyen du corps diplomatique, au Président de la République à l'occasion du 1er janvier (*J. O.*, 2 et 3 janvier, p. 33).

Le raffermissement de la vigoureuse puissance de l'opinion pacifique dominante a permis le développement d'œuvres durables du progrès civil auquel la France ne peut manquer de contribuer sans manquer à ses plus nobles et glorieuses traditions.

Réponse de M. Loubet à ce discours (*J. O.*, 2 et 3 janvier, p. 33).

« Jamais peut-être l'autorité bienfaisante et persuasive des idées pacifiques ne s'était ainsi manifestée. Il nous est permis de tirer de là les plus favorables présages.

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Décret du 9 novembre 1905 (Rapport du ministre de la marine) portant modifications et additions au règlement du 21 février 1897 ayant pour objet de prévenir les abordages en mer ((*J. O.*, 14 novembre, p. 6624).

Décret du 26 décembre 1905 (Rapport du ministre du commerce) complétant le décret du 22 avril 1900 relatif aux conseillers du commerce extérieur de la France (*J. O.*, 30 décembre, p. 7723).

Décrets du 7 janvier 1906, l'un attribuant la présidence de la commission des examens de la marine marchande à l'examinateur ou à l'examinateur-adjoint d'hydrographie, l'autre fixant l'uniforme de l'examinateur-adjoint d'hydrographie (*J. O.*, 8 janvier, p. 162).

Décret du 20 janvier 1906 relatif à la déchéance d'enregistrement des entreprises d'assurances sur la vie (*J. O.*, 25 janvier, p. 494).

Décret du 20 janvier 1906 relatif aux dépenses de premier établissement des entreprises françaises d'assurances sur la vie (*J. O.*, 25 janvier, p. 495).

Décret du 20 janvier 1906 déterminant les différentes tables de la mortalité, le taux d'intérêt et les éléments d'après lesquels doivent être calculées au minimum les primes ou cotisations des opérations à réaliser par les entreprises d'assurances sur la vie ainsi que les réserves mathématiques (*J. O.*, 25 janvier, p. 495).

Décret du 20 janvier 1906 relatif à l'inscription du contrat d'assurance sur la vie (*J. O.*, 25 janvier, p. 496).

Circulaire du ministre de la marine du 11 décembre 1905 relative à une nouvelle édition du règlement du 21 février 1897 ayant pour objet de prévenir les abordages en mer (*J. O.*, 13 décembre, p. 7257).

Rapport approuvé par le ministre de la marine, relatif à la statistique des naufrages et autres accidents de mer pour l'année 1904 (*J. O.*, 18 décembre, p. 7373).

Situation au 1er novembre 1905 du tonnage admis à participer aux primes à la navigation et compensation d'armement dans la limite de 140 millions prévue par l'article 2 de la loi du 7 avril 1902 (*J. O.*, 12 novembre, p. 6585).

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES

Loi du 14 novembre 1905 portant ouverture de crédits supplémentaires au titre de l'exercice 1905 et ayant pour objet la réduction de la journée de travail dans les manufactures de l'Etat (*J. O.*, 15 novembre, p. 6637).

Décret du 22 novembre 1905 modifiant la nomenclature du tableau, annexé au décret du 13 mai 1893, relatif à l'emploi des enfants, filles mineures et femmes aux travaux dangereux et insalubres (*J. O.*, 30 novembre, p. 6944).

Circulaire du ministre du commerce en date du 6 novembre 1905 aux préfets sur l'application de l'arrêté du 30 novembre 1905 relatif aux frais médicaux et pharmaceutiques en matière d'accidents de travail (*J. O.*, 8 novembre, p. 6502).

Rapport sur l'application pendant l'année 1904 de la loi du 12 juin 1893-11 juillet 1903 sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs (*J. O.*, 11 décembre, pp. 1 à 16 *w*).

Statistique des accidents du travail d'après les ordonnances et les jugements rendus en vertu de l'article 16 de la loi du 9 avril 1898, du 1er juillet au 20 septembre 1905 (*J. O.*, 10 janvier, p. 202).

DROIT CRIMINEL. RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Loi du 2 novembre 1905 relative à l'amnistie (*J. O.*, 2 et 3 novembre, p. 6417).

Amnistie accordée en matière : 1° de délits et contraventions en matière de réunions, de grèves de manifestations à l'occasion du 1er mai, de presse et faits connexes ; 2° de crimes et délits, prévus et punis par les articles 87 à 90 du Code pénal, 3 de la loi du 24 mai 1834 et faits connexes ; 3° de délits et contraventions prévus par les lois du 2 novembre 1892, 30 mars 1900 et par les décrets en vigueur relatifs à la protection du travail des adultes ; 4° de délits et contraventions prévus par les lois des 1er juillet 1901, 4 décembre 1902 et 7 juillet 1904 ; 5° de sanctions pénales ou disciplinaires se rattachant à la publication d'indications secrètes, d'ordre politique, professionnel ou privé, sur des fonctionnaires publics, des militaires et toutes autres personnes. Réserve des droits des tiers.

Rapport au Président de la République sur l'administration de la justice criminelle pendant l'année 1903 (*J. O.*, 18 décembre, p. 7362).

Rapport sur l'application de la loi de rélégation en 1903 (*J. O.*, 2 et 3 janvier, p. 59).

AGRICULTURE. DROIT RURAL

Arrêté du ministre de l'agriculture du 25 octobre 1905 réglant les conditions d'entrée en France des animaux de halage (*J. O.*, 15 novembre, p. 6640).

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PAYS DE PROTECTORAT)

Décret du 16 novembre 1905 (Rapport du ministre des colonies) portant modification de l'article 10 du décret du 17 novembre 1852 relatif à l'organisation d'une agence centrale des banques coloniales (*J. O.*, 19 novembre, p. 6736).

Décret du 25 novembre 1905 modifiant le décret du 23 mai 1896 sur l'administration centrale du ministère des colonies (*J. O.*, 28 novembre, p. 6912).

Décret du 6 décembre 1906 (Rapport du ministre des colonies) portant organisation du personnel du service de l'agriculture dans les colonies (*J. O.*, 12 décembre, p. 7233).

Décret du 10 décembre 1905 (Rapport du ministre des colonies) portant modification au décret du 6 avril 1900 réorganisant le personnel des administrateurs coloniaux (*J. O.*, 15 décembre, p. 7293).

Décret du 5 janvier 1906 fixant le prix des poudres à feu livrées aux gouvernements des colonies et pays de protectorat (*J. O.*, 12 janvier, p. 238).

Décret du 20 janvier 1906 (Rapport du ministre des colonies) modifiant le décret du 11 octobre 1905 fixant les conditions de nominations à l'emploi de secrétaire général des colonies (*J. O.*, 23 janvier, p. 444).

Arrêté du ministre des colonies du 7 novembre 1905 réglant le fonctionnement de l'inspection des colonies (*J. O.*, 11 novembre, p. 6561).

Arrêté du ministre des colonies du 13 novembre 1905 déterminant le mode et les conditions du concours pour le grade d'inspecteurs adjoints des colonies (*J. O.*, 23 novembre, p. 6809).

Algérie. — DÉCRET du 25 novembre 1905 rendant applicable en — les dispositions de la loi du 6 août 1905 concernant les fraudes sur les vins et le régime des spiritueux (*J. O.*, 30 novembre, p. 6942).

Décret du 12 décembre 1905 relatif à l'organisation des territoires du sud de l' — (*J. O.*, 13 décembre, p. 7255).

Décret du 14 décembre 1905 rendant exécutoire en Algérie les dispositions des décrets des 16 août 1900 et 4 janvier 1905 relative au régime fiscal des alcools méthyliques (*J. O.*, 17 décembre, p. 7334).

Décret rendant exécutoire en — l'article 10 de la loi du 22 avril 1905 (actes sous seing privé) (*J. O.*, 21 décembre, p. 7430).

Décret du 5 janvier 1906 rendant exécutoire en — le décret du 31 août 1905

qui a modifié la nomenclature des établissements dangereux (*J. O.*, 18 janvier, p. 342).

Décret du 26 janvier 1906 rendant applicable à l' — le décret du 16 novembre 1901 sur les récompenses honorifiques pour actes de courage et de dévouement (*J. O.*, 28 janvier, p. 566).

Rapport du ministre de l'intérieur en date du 28 octobre 1905 au Président de la République sur le fonctionnement du crédit agricole en — jusqu'à la fin de l'exercice 1904 (*J. O.*, 2 et 3 novembre, p. 6419).

Tableaux portant résultats d'exploitation des chemins de fer d'intérêt local et tramways algériens pendant le premier semestre de 1905 et de 1904 (*J. O.*, 29 novembre, p. 6932).

Afrique occidentale française. — Décret du 16 novembre 1905 (Rapport du ministre des colonies) portant fixation du maximum des caisses de réserve du budget général et des budgets locaux des colonies de l'Afrique occidentale française (*J. O.*, 22 novembre, p. 6780).

Décret du 12 décembre 1905 (Rapport du ministre des colonies) relatif à la répression de la traite en — et au Congo français (*J. O.*, 15 décembre, p. 7293).

Inde. — Décret du 8 novembre 1905 (Rapport du ministre des colonies) portant modification au décret du 25 décembre 1902 relatif aux examens du baccalauréat dans les établissements français de l' — (*J. O.*, 11 novembre, p. 6560).

Indo-Chine. — Décret du 11 août 1905 modifiant le décret du 14 juillet 1904 relatif à la réorganisation du service de la trésorerie en Indo-Chine (*J. O.*, 22 novembre, p. 6780).

Décret du 12 novembre 1905 (Rapport du ministre des colonies) portant admission au Conseil supérieur de l'Indo-Chine du député de la Cochinchine et des délégués du Conseil supérieur des colonies élus par les autres pays de l'union Indo-Chine (*J. O.*, 15 novembre, p. 6641).

Décret du 14 novembre 1905 (Rapport du ministre des colonies) instituant une direction générale de l'instruction publique en Indo-Chine (*J. O.*, 20 novembre, p. 6749).

Décret du 6 décembre 1905 (Rapport du ministre des colonies) portant modifications au décret du 5 mai 1898 sur la caisse locale de retraite de l' — (*J. O.*, 8 décembre, p. 7099).

Madagascar. — Décret du 2 novembre 1905 (Rapport du ministre des colonies) fixant le traitement, la parité d'office et le costume des commis greffiers de la Cour d'appel et des tribunaux de — (*J. O.*, 8 novembre, p. 6505).

Décret du 16 novembre 1905 (Rapport du ministre des colonies) approuvant l'arrêté du gouverneur général de — sur les abonnements pour le payement des droits de consommation (*J. O.*, 22 novembre, p. 6780).

Décret du 23 novembre 1905 (Rapport du ministre des colonies) modifiant le régime minier à — (*J. O.*, 24 novembre, p. 6841).

Tunisie. — Décret du 6 janvier 1906 (Rapport des ministres des finances et des affaires étrangères) relatif à la fusion des services de trésorerie dans la Régence de Tunis, ainsi qu'à la nomination et aux attributions du receveur général des finances tunisiennes (*J. O.*, 12 janvier, p. 237).

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 29 décembre 1905 élevant diverses sous-préfectures de la 2e à la 3e et de la 3e à la 2e classes (*J. O.*, 31 décembre p. 7742).

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME MONÉTAIRE

Loi du 29 novembre 1905 portant fixation du taux de la taxe de fabrication sur les alcools d'origine industrielle pour 1904, 1905, 1906 (*J. O.*, 4 décembre, p. 7033).

Loi du 20 décembre 1905 portant : 1° ouverture sur l'exercice 1906 des crédits provisoires applicables aux mois de janvier et février 1906 ; 2° autorisation de percevoir pendant les mêmes mois les impôts et revenus publics (*J O.*, 22 décembre, p. 7461).

Loi du 20 décembre 1905 ayant pour objet de reviser le tarif des licences des marchands en gros de boissons (*J. O.*, 22 décembre, p. 7477).

Loi du 21 décembre 1905 portant modification des lois des 11 janvier 1892 et 16 août 1895 (Tarif des douanes) (*J. O.*, 22 décembre, p. 7477).

Loi du 23 décembre 1905 accordant amnistie pour les contraventions commises par les bouilleurs de cru (*J. O.*, 24 décembre, p. 7541).

Décret du 2 novembre 1905 fixant la quantité d'huile d'olive d'origine et de provenance tunisiennes qui pourra être admise en franchise à l'entrée en France du 1er novembre 1905 au 31 octobre 1906 (*J. O.*, 4 novembre, p. 6434).

Décret du 10 décembre 1905 portant création d'un poinçon pour la marque des ouvrages de fabrication française qui sont composés d'or et d'argent (*J. O.*, 15 décembre, p. 7291).

Décret du 5 janvier 1906 fixant les prix des poudres à feu destinées à l'exportation (*J. O.*, 12 janvier, p. 239).

Relevé des valeurs étrangères pour lesquelles un représentant responsable des droits de timbre, des droits de transmission et de la taxe sur le revenu a été agréé ou un cautionnement versé et de celles qui acquittent ces taxes annuelles (*J. O.*, 15 janvier, annexe, p. 9 à 44).

Relevé des objets d'or et d'argent présentés à la marque ou à la vérification tant pour la consommation en France que pour l'exportation, du 1er janvier au 31 décembre 1905 (*J. O.*, 17 janvier, p. 331).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Loi du 8 décembre 1905 sur le droit à pension des veuves de militaires morts de maladies contagieuses (*J. O.*, 10 décembre, p. 7135).

Loi du 18 décembre 1905 modifiant les lois des 13 mars 1875, 16 mars 1882, 2 juillet 1900 et 18 février 1901 en ce qui concerne les officiers d'administration, des services d'état-major et du recrutement de l'artillerie et du génie (*J. O.*, 20 décembre, p. 7414).

Loi du 18 décembre 1905 relative aux décorations sans traitement de la Légion d'honneur et de la médaille militaire, destinées aux personnels de la réserve de l'armée active et de l'armée territoriale (*J. O.*, 20 décembre, p. 7414).

Loi du 18 décembre 1905 décidant que les dispositions de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée, concernant les opérations des conseils de revision et la formation de la liste de recrutement cantonal seront appliquées à dater du 1er janvier 1906 (*J. O*, 20 décembre, p. 7414).

Loi du 29 décembre 1905 sur la caisse de prévoyance des marins français (*J. O.*, 30 décembre, p. 7709).

Décrets du 3 novembre 1905 (Rapport des ministres de la guerre, de la marine et des colonies) relatifs : 1° aux points d'appui de la flotte ; 2° aux attributions des commandants de la marine aux colonies (*J. O.*, 7 novembre, p. 6482).

Décret du 11 novembre 1905 (Rapport du ministre de la marine) modifiant le

décret du 7 octobre 1902 en ce qui concerne la commission de classement des administrateurs de l'Inscription maritime et nommant les membres de cette commission (*J. O.*, 15 novembre, p. 6640).

Décret du 12 novembre 1905 (Rapport du ministre de la guerre) relatif à l'avancement dans la hiérarchie des officiers d'administration du service du génie de l'armée territoriale (*J. O.*, 3 décembre, p. 7002).

Décret du 21 novembre 1905 (Rapport du ministre de la marine) relatif à l'admission avec leur grade, dans le corps des marins vétérans, des officiers mariniers et quartiers maîtres des équipages de la flotte (*J. O.*, 2 décembre, p. 6990).

Décret du 28 novembre 1905 (publié sous forme de rapport du ministre de la marine au Président de la République, approuvé par celui-ci) relatif à la formation du tableau d'avancement des premiers maîtres mécaniciens pour mécanicien principal de 2e classe (*J. O.*, 2 décembre, p. 6989).

Décret du 1er décembre 1905 fixant les conditions d'âge des candidats à l'Ecole spéciale militaire (*J. O.*, 5 décembre, p. 7050).

Décret du 12 décembre 1905 (Rapport du ministre de la guerre) modifiant le décret du 1er août 1905 relatif à l'organisation des compagnies des oasis sahariennes (*J. O.*, 13 décembre, p. 7254).

Décret du 12 décembre 1905 (Rapport des ministres de la guerre et des colonies) portant modification au décret du 30 décembre 1903 réglant le tour de service colonial (*J. O.*, 17 décembre, p. 7337).

Décret du 12 décembre 1905 portant réorganisation du cadre du personnel secondaire d'exploitation du service des poudres et salpêtres (*J. O.*, 15 décembre, p. 7291).

Décret du 28 décembre 1905 (Rapport du ministre des colonies) portant création de la masse d'entretien de l'armement dans les corps de troupe de toutes armes aux colonies (*J. O.*, 30 décembre, p. 7727).

Décret du 31 décembre 1905 (Rapport du ministre de la marine) modifiant le décret du 10 juillet 1895 sur la solde, l'administration et la comptabilité des équipages de la flotte (*J. O.*, 7 janvier, p. 142).

Décret du 31 décembre 1905 modifiant le décret du 24 septembre 1896 portant règlement sur les allocations de solde et les accessoires de solde des officiers, aspirants, fonctionnaires et agents du département de la marine (*J. O.*, 7 janvier, p. 143).

Décret du 31 décembre 1905 modifiant le décret du 16 avril 1902 concernant l'armement, les essais, l'entretien et la conservation des bâtiments de la marine nationale autres que les contre-torpilleurs et ceux faisant partie des défenses mobiles. Arrêté du ministre de la marine du 31 décembre 1905 modifiant l'arrêté ministériel du 19 novembre 1903 sur le même objet (*J. O.*, 7 janvier, p. 143).

Décret du 6 janvier 1906 (Rapport du ministre de la guerre) élevant la limite d'âge pour les candidats à l'emploi de pharmacien stagiaire à l'école du service de santé militaire (*J. O.*, 18 janvier, p. 342).

Décret du 12 janvier 1906 relatif aux opérations des conseils de revision en 1906 (*J. O.*, 14 janvier, p. 279).

Décret du 12 janvier 1906 (Rapport du ministre de la guerre) relatif à la titularisation des employés civils des établissements militaires (*J. O.*, 14 janvier, p. 279).

Décret du 25 janvier 1906 (Rapport du ministre de la guerre) modifiant les dispositions qui régissent, pour les hommes de troupe, le service de la solde, les tarifs et l'administration des corps de troupe (*J. O.*, 29 janvier, p. 607).

Décret (publié sous forme de rapport du ministre de la marine au Président de la République, approuvé par ce dernier en date du 10 novembre 1905) portant abrogation de la décision du 9 décembre 1904 relative à la composition de la commission de classement du corps du commissariat (*J. O.*, 11 novembre, p. 6559).

Décret (publié sous forme de rapport du ministre de la marine au Président de la République approuvé par celui-ci à la date du 9 janvier 1906) relatif au traitement des premiers maîtres élèves officiers (*J. O.*, 12 janvier, p. 242).

Décision du ministre de la marine du 27 décembre 1905 relative au port de l'uniforme (*J. O.*, 31 décembre, p. 7766).

Arrêté du ministre de la marine (sans date) portant modification à l'arrêté du 9 janvier 1902 relatif aux officiers du cadre de résidence fixe (*J. O.*, 11 janvier, p. 219).

Circulaire du ministre de la guerre du 24 octobre 1905 relative aux appels pendant l'année 1906 des hommes des différentes catégories de réserve astreints à accomplir des périodes d'exercice ou à répondre à des revues d'appel (*J. O.*, 5 novembre, p. 6453).

Circulaire du ministre de la guerre en date du 31 octobre 1905 relative à la publicité à donner aux dispositions concernant les facilités de transport accordées aux parents de militaires en traitement dans un établissement hospitalier (*J. O.*, 8 novembre, p. 6503).

Circulaire du ministre de la marine du 31 octobre 1905 relative à la délivrance des timbres-poste aux hommes en activité de service (*J. O.*, 1er novembre, p, 6402).

Circulaire du ministre de la guerre du 1er décembre 1905 portant suppression de la relève périodique des détachements (*J. O.*, 6 décembre, p. 7068).

Circulaire du ministre de la guerre du 5 janvier 1906 au sujet de l'application des articles 4 et 5 de la loi du 21 mars 1905 (envoi aux sections d'exclus et affectation aux bataillons d'Afrique) (*J. O.*, 7 janvier, p. 141).

Circulaire du ministre de la guerre en date du 15 janvier 1906 relative aux candidats à l'Ecole spéciale militaire (*J. O.*, 18 janvier, p. 344).

Circulaire du ministre de la marine en date du 17 janvier 1906 relative aux équipages de la flotte (*J. O.*, 19 janvier, p. 374).

Instruction approuvée par le ministre de la guerre en date du 29 novembre 1905 pour servir à l'application des dispositions du chapitre IV du livre IV de la loi du 21 mars 1905 et du règlement d'administration publique du 26 août de la même année, relatives aux emplois civils et militaires réservés aux engagés et rengagés (*J. O.*, 10 décembre, p. 7148).

Avis relatif à la procédure à suivre pour combler les vacances de sous-officiers rengagés quand les corps ne peuvent y pourvoir par leurs propres moyens (publié sans date ni signature) (*J. O.*, 15 décembre, p. 7291).

Rapport au Président de la République du comité supérieur de la caisse des offrandes nationales au sujet de ses opérations pendant l'année 1904 (*J. O.*, 21 décembre, p. 7437).

Rapport général de la commission chargée de donner son avis sur les demandes et réclamations présentées par les syndicats et autres associations ouvrières relativement à la situation du personnel civil d'exploitation des établissements militaires (*J. O.*, 21 janvier, p. 45 à 84, annexe).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Loi du 20 décembre 1905 modifiant le § 5 de l'article 12 de la loi du 19 juillet 1889, modifiée par celle du 25 juillet 1893, relatif aux indemnités de résidence des instituteurs et institutrices des communes de la Seine (*J. O.*, 21 décembre, p. 7429).

Décret du 29 juillet 1905 portant modification au règlement du mobilier national (*J. O.*, 11 novembre, p. 6550).

Décret du 3 novembre 1905 (Rapport du ministre de l'instruction publique) et **Arrêté** du ministre de l'instruction publique du même jour relatifs au Conservatoire national de musique et déclamation (*J. O.*, 11 novembre, p. 6550).

Création de deux nouvelles classes de chant.

Décret du 22 décembre 1905 relatif aux élèves de l'Ecole normale supérieure et de licence (section des sciences) (*J. O.*, 26 et 27 décembre, p. 7590).

Décret du 22 décembre 1905 supprimant les compositions écrites au 3e examen de licence en droit (*J. O.*, 26 et 27 décembre, p. 7589).

Décret du 2 janvier 1906 modifiant le décret du 18 janvier 1887 relatif à l'admission des élèves maîtres dans les écoles normales primaires (*J. O.*, 26 janvier, p. 519).

Décret du 17 janvier 1906 modifiant le décret du 11 octobre 1899 portant règlement des écoles nationales d'arts et métiers (*J. O.*, 24 janvier, p. 463).

Arrêté du ministre de l'instruction publique (Rapport du sous-secrétaire d'Etat aux Beaux-Arts) du 8 novembre 1905 concernant les classes du Conservatoire national de musique et de déclamation et l'admission des femmes dans les classes d'instruments à archet (*J. O.*, 14 novembre, p. 6622).

Arrêté du ministre de l'instruction publique du 22 décembre 1905 relatif au brevet ou au diplôme de langue arabe (*J. O.*, 26 et 27 décembre, p. 7590).

Arrêté du ministre de l'instruction publique du 23 décembre 1905, relatif au brevet supérieur (*J. O.*, 24 décembre, p. 7547).

Arrêté du ministre de l'instruction publique du 2 janvier 1906 modifiant l'arrêté organique du 18 janvier 1887 relatif à l'enseignement primaire (*J. O.*, 28 janvier, p. 567).

Circulaire du ministre de l'instruction publique aux présidents des comités départementaux, relative à la publication des documents d'archives se rapportant à la vie économique de la Révolution française (*J. O*, 21 décembre, p. 7430).

Instruction du sous-secrétaire d'Etat aux Beaux-Arts en date du 5 novembre 1905 concernant l'enseignement du chant au Conservatoire national de musique et de déclamation (*J. O.*, 21 novembre, p. 6551).

CULTES

Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat (*J. O.*, 11 décembre, p. 7205).

Principe de la liberté de conscience et suppression du budget des cultes (titre I). Attribution des biens des établissements publics du culte supprimés. Les biens des menses, fabriques, etc., seront, avec les charges les grevant et leur affectation spéciale, transférés aux associations cultuelles. Les biens provenant de l'Etat et non grevés d'une fondation pieuse créée postérieurement à la loi du 18 germinal an X font retour à l'Etat. Les biens grevés d'une affectation charitable ou de toute affectation étrangère à l'exercice du culte seront attribués par les représentants légaux des établissements ecclésiastiques aux services ou établissements publics ou d'utilité publique dont la destination est conforme à celle desdits biens. A défaut de toute association pour recueillir les biens d'un établissement public du culte, ceux-ci seront attribués par décret aux établissements communaux d'assistance ou de bienfaisance situés dans les limites territoriales de la circonscription ecclésiastique intéressée. En cas de dissolution d'une association cultuelle les biens seront attribués par décret en Conseil d'Etat, soit à des associations analogues

dans la même circonscription ou dans les circonscriptions les plus voisines, soit aux établissements communaux d'assistance et de bienfaisance situés dans les limites territoriales de la circonscription ecclésiastique. L'article 11 prévoit des pensions pour les membres du culte en fonctions au moment de la promulgation de la loi (titre II). Les édifices mis à la disposition de la Nation qui servent à l'exercice du culte ou au logement des ministres en vertu de la loi du 18 germinal an X demeurent propriété de l'Etat, du département et des communes. Les édifices servant à l'exercice du culte seront laissés gratuitement à la disposition des établissements publics du culte et des associations appelées à les remplacer. Les autres sont laissés gratuitement à la disposition des mêmes établissements et associations pendant 2 ou 5 ans suivant les cas. A l'expiration de ces délais la libre disposition des edifices sera rendues à l'Etat, aux départements ou aux communes (titre III). Les associations formées pour subvenir aux frais de l'exercice du culte devront être constituées conformément aux articles 5 et suiv. de la loi du 1er juillet 1901. Elles devront avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte et devront comprendre suivant la population, de 7 à 25 personnes. Elles pourront recevoir les cotisations, les produits des quêtes et collectes et diverses rétributions mais aucune subvention de l'Etat, des départements et des communes. Elles peuvent constituer des unions. Les associations et unions peuvent constituer des fonds de réserve destinés à assurer les frais et l'entretien du culte. Ceux-ci ne peuvent dépasser 3 fois, pour les associations ayant plus de 5.000 francs de revenu, 6 fois pour les autres, la moyenne annuelle des sommes dépensées par chacune d'elles dans les frais du culte pendant les cinq derniers exercices. Une réserve spéciale pourra être constituée pour l'achat, la construction, la décoration ou la réparation d'immeubles ou meubles destinés aux besoins de l'association (titre IV). Les réunions pour la célébration d'un culte sont publiques et précédées d'une déclaration pour l'ensemble des réunions de l'année. Il est interdit de tenir des réunions publiques dans les locaux servant habituellement à l'exercice d'un culte. Les articles suivants prévoient des pénalités contre l'inobservation des dispositions de police ou contre les atteintes à la liberté de conscience (titre V). Le titre VI contient des dispositions générales. La loi sera rendue applicable à l'Algérie et aux colonies par des règlements d'administration publique.

Décret du 29 décembre 1905 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne l'inventaire prescrit par l'article 3 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat (*J. O.*, 31 décembre, p. 7745). Erratum (*J. O.*, 1er janvier, p. 7).

Décret du 19 janvier 1906 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les pensions et allocations prévues par l'article 11 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat (*J. O.*, 20 janvier, p. 395).

Circulaire du ministre de l'instruction publique et des cultes du 10 décembre 1905 relative aux objets d'art et aux meubles contenus dans les édifices religieux (*J. O.*, 11 décembre, p. 7210).

INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Rapport au Président de la République sur la situation de la caisse nationale d'épargne pendant l'année 1904 (*J. O.*, 18 décembre, p. 7371).

SANTÉ PUBLIQUE

Décret du 8 novembre 1905 modifiant l'article 94 du décret du 4 janvier 1896 relatif aux taxes de police sanitaire maritime (*J. O.*, 17 décembre, p. 7334).

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Décret du 1er août 1905 portant règlement d'administration publique en exécution de l'article 12 de la loi du 8 avril 1898 (L. sur le régime des eaux) (*J. O.*, 1er novembre, p. 6394).

Décret du 4 janvier 1906 portant que le chef du service du personnel, de la comptabilité et du secrétariat au ministère des travaux publics est membre de droit du comité consultatif des chemins de fer et du comité consultatif de la navigation intérieure et des ports (*J. O.*, 7 janvier, p. 133).

Décret du 4 janvier 1906 modifiant la composition du comité de l'exploitation technique des chemins de fer (*J. O.*, 7 janvier, p. 133).

Décret du 4 janvier 1906 modifiant la composition des Conseils généraux des ponts et chaussées et des mines (*J. O.*, 7 janvier, p. 133).

Arrêté du ministre des travaux publics du 25 novembre 1905 relatif aux conditions d'admission dans le corps des conducteurs des ponts et chaussées (*J. O.*, 3 décembre, p. 7002).

Rapport présenté par M. Mussat sur le fonctionnement du contrôle du travail des agents des chemins de fer pendant l'année 1904 (*J. O.*, 3 décembre, p. 7004).

Résultats comparatifs de l'exploitation des chemins de fer français d'intérêt local et des tramways pendant le premier trimestre des années 1905 et 1904 (*J. O.*, 20 novembre, p. 1 à 52 *x*).

QUESTIONS DIVERSES

Décret du 4 décembre 1905 relatif au port des uniformes étrangers sur le territoire de la République française (*J. O.*, 6 décembre, p. 7066).

Rapport au ministre du commerce sur le mouvement de la population de la France en 1904 (*J. O.*, 16 novembre, p. 6674).

On a enregistré : 818.229 naissances (416.812 garçons et 401.417 filles) soit 8483 de moins qu'en 1903 ; 761.203 décès soit 7597 de plus qu'en 1903 ; 298.721 mariages contre 295.996 en 1903 ; 9.860 divorces contre 8.919 en 1903.

Rapport du ministre du commerce sur le recensement général de la population effectué le 24 mars 1901 (population présente pour 45 départements de l'ouest et du midi de la France) (*J. O.*, 18 décembre, pp. 1 à 6 *z*).

Résultats statistiques du recensement général de la population effectué au 24 mars 1901 (*J. O.*, 8 janvier, pp. 1 à 8, annexe).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé par M. Loubet, Président de la République, à la fête de la mutualité le 5 novembre 1905 (*J. O.*, 7 novembre, p. 6489).

La fête d'aujourd'hui... consacre le triomphe de la mutualité et... affirme ce que peut l'initiative privée aidée par le législateur.

Discours prononcé par M. Doumer, président de la Chambre des députés, à la fête de la mutualité le 5 novembre 1905 (*J. O.*, 7 novembre, p. 6490).

Discours prononcé par M. Etienne, ministre de l'intérieur, à la fête de la mutualité le 5 novembre 1905 (*J. O*, 7 novembre, p. 6489).

Séance publique annuelle de l'Académie des inscriptioas et belles lettres, du 17 novembre 1905 ; Discours de MM. Maxime Collignon, président, Louis Leger (L'invasion tartare dans la littérature russe du moyen âge) ; Georges Perrot (Notice sur la vie et les œuvres de M. Henri Alexandre Wallon). (*J. O.*, 23 novembre, p. 6815).

Rapport du secrétaire perpétuel de l'Académie française sur les concours de l'année 1905, lu à la séance publique annuelle du 23 novembre 1905 (*J. O.*, 3 décembre, p. 7017).

Discours prononcé par M. Paul Deschanel, directeur de l'Académie, sur les prix de vertu, à la même séance (*J. O.*, 3 décembre, p. 702).

Discours de MM. Charles Lyon-Caen, président, et Georges Picot, secrétaire perpétuel, à la séance publique annuelle de l'Académie des sciences morales et politiques du 9 décembre 1905 (*J. O.*, 21 décembre, p. 7438).

Discours de MM. Troost, président, et Gaston Darboux, secrétaire perpétuel, à la séance publique annuelle de l'Academie des sciences du 18 décembre 1905 (*J. O*, 22 décembre, p. 7483).

Discours prononcé par M. Trouillot, ministre du commerce, au banquet du

comité républicain du commerce et de l'industrie le 18 décembre 1905 (*J. O.*, 20 décembre, p. 7415).

Discours prononcé par le ministre de la guerre aux obsèques du général Saussier, le 22 décembre 1905 (*J. O.*, 23 décembre, p. 7524).

Discours prononcé par M. Etienne Lamy en prenant séance à l'Académie française le 11 janvier 1906 (*J. O.*, 18 janvier, p. 352).

Eloge de M. Albert Guillaume.

Discours prononcé par M. de Freycinet en réponse au discours précédent (*J. O.*, 18 janvier, p. 355).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

(NOVEMBRE-DÉCEMBRE 1905. JANVIER 1906)

SÉNAT

Projets et propositions de lois

Algérie. — Projet de loi adopté par la Chambre des députés autorisant la perception des droits, produits et revenus applicables au budget spécial de l'Algérie pour l'exercice 1906 (*J. O.*, 13 décembre, p. 1756) (Adoption).

Amnistie pour les bouilleurs de cru. — Proposition de la loi relative à l' — (*J. O.*, 17 décembre, p. 1803) (Adoption).

Caisses de retraites et de secours des ouvriers mineurs. — Proposition de loi adoptée par la Chambre, modifiée par le Sénat, modifiée par la Chambre, concernant la participation des délégués à la sécurité des ouvriers mineurs aux — (Urgence) (Première délibération) (*J. O.*. 24 janvier, p. 38) (Adoption).

Corruption dans les opérations électorales. — Proposition de loi adoptée par la Chambre des députés ayant pour objet de réprimer les actes de — Première délibération. Urgence (*J. O.*, 9 décembre, p. 1747) (Adoption). Deuxième délibération. Abus de la candidature officielle (*J. O.*, 19 janvier, p. 20). Mainmise de certaines associations sur les candidats ; pression consistant dans la promesse d'une faveur ou la menace d'un retrait d'avantage pour une commune ou un particulier (*J. O.*, 26 janvier, p. 42, 27 janvier, p. 59). Citation directe contre les fonctionnaires ayant commis des actes de pression (*J. O.*, 27 janvier, p 62) (Adoption).

Douzièmes provisoires. — Projet de loi adopté par la Chambre des députés concernant l'ouverture de deux — (*J. O.*, 17 décembre, p. 1806) (Adoption).

Durée du travail dans les manufactures de l'Etat.— Projet de loi adopté par la Chambre des députés portant ouverture de crédits supplémentaires au titre de l'exercice 1905 et ayant pour objet la réduction de la journée de travail dans les manufactures de l'Etat. Extrême urgence (*J. O.*, 15 novembre, p. 1337) (Adoption).

Femme veuve ou divorcée. — Proposition de loi tendant à modifier l'article 386 du Code civil sur l'état de la — Deuxième délibération (*J. O.*, 9 décembre, p. 1747) (Adoption).

Frontière franco-belge. — Projet de loi adopté par la Chambre des députés ayant pour objet l'approbation de la convention conclue à Paris le 12 avril 1905 pour la rectification de la frontière franco-belge le long du Ry de France (*J. O.*, 17 décembre, p. 1803) (Adoption).

Inscrits maritimes. — Proposition de loi adoptée par la Chambre des députés relative aux — et à certaines modifications de la loi du 21 avril 1898 (*J. O.*, 17 décembre, p. 1796). Urgence (Adoption).

Instituteurs et institutrices de la Seine. — Projet de loi adopté par la Chambre des députés tendant à modifier le § 5 de l'article 12 de la loi du

19 juillet 1889 modifiée par celle du 25 juillet 1893 relatif aux indemnités de résidence des — (*J. O.*, 17 décembre, p. 1801 (Adoption).

Légion d'honneur. — Projet de loi adopté par la Chambre des députés relatif aux décorations sans traitement de la — et de la médaille militaire destinées aux personnels de la réserve de l'armée active et de l'armée territoriale (*J. O.*, 17 décembre, p. 1795) (Adoption).

Licences des marchands en gros de boissons. — Projet de loi adopté par la Chambre, tendant à reviser le tarif des licences — Première délibération. Urgence (*J. O.*, 15 décembre, p. 1769).

Officiers d'administration. — Proposition de loi adoptée par la Chambre des députés tendant à modifier les lois des 13 mars 1875, 16 mars 1882, 2 juillet 1900, et 18 février 1901 en ce qui concerne les — (*J. O.*, 13 décembre, p. 1758) (Adoption).

Pensions des veuves de militaires morts de maladies contagieuses. — Projet de loi adopté par la Chambre des députés concernant les — Première délibération. Urgence (*J. O.*, 5 décembre, p. 1671) (Adoption).

Recrutement de l'armée. — Projet de loi adopté par la Chambre des députés tendant à décider que les dispositions prévues au chapitre 2 du titre II de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée et concernant les opérations des conseils de révision et la formation de la liste de recrutement cantonal seront appliquées à partir du 1er janvier 1906 (*J. O.*, 16 décembre, p. 1789) (Adoption).

Réforme judiciaire en Egypte. — Projet de loi adopté par la Chambre des députés ayant pour objet d'approuver la nouvelle prorogation de la — (Urgence) (*J. O.*, 9 décembre, p. 1743) (Adoption).

Représentation des pauvres. — Projet de loi concernant la — et l'administration des établissements d'assistance. Deuxième délibération. Représentation des pauvres par une commission communale dite d'assistance (*J. O.*, 9 décembre, p. 1740) (Adoption).

Responsabilité des communes en cas d'émeutes. — Proposition de loi de M. Gourju tendant à modifier sur ce point les articles 106 et 107 de la loi du 5 avril 1884. Deuxième délibération (Renvoi à la commission) (*J. O.*, 9 décembre, p. 1750).

Saisie-arrêt des salaires et petits traitements. — Proposition de loi adoptée par la Chambre des députés relative à la — des ouvriers et employés. Suite de la première délibération (*J. O.*, 4 novembre, p. 1260) (Adoption).

Santé publique. — Proposition de loi adoptée par la Chambre des députés tendant à modifier les articles 20 et 25 de la loi du 15 février 1902 sur la protection de la — Première délibération (*J. O.*, 8 novembre, p. 1276) (Adoption).

Second mariage. — Proposition de loi de M. Guillier tendant à modifier l'article 386 du Code civil (état de la femme veuve ou divorcée) (Jouissance des biens des enfants mineurs) (*J. O.*, 4 novembre, p. 1257) (Adoption).

Secret et liberté du vote. — Proposition de loi adoptée par la Chambre des députés ayant pour objet d'assurer le — ainsi que la sincérité des opérations électorales. Suite de la discussion. Présence des représentants du candidat au bureau de vote (*J. O.*, 8 novembre, p. 1276) (Adoption).

Séparation des Eglises et de l'Etat. — Projet de loi adopté par la Chambre concernant la — Première délibération. Nécessité de dénoncer régulièrement le Concordat. Nécessité de consulter les conseils municipaux. Renvoi de la discussion jusqu'après les élections législatives de 1906. Renvoi de la discussion jusqu'après les élections sénatoriales de 1906 (*J. O.*, 10 novembre, p. 1285) ;

Avantages du régime concordataire et exposé des incidents qui ont amené la rupture entre le Saint-Siège et le gouvernement français. Lacunes générales du projet de loi (*J. O.*, 11 novembre, p. 1301) ; Défauts du Concordat. Ses avantages au point de vue de la liberté de conscience (*J. O.*, 14 novembre, p. 1317). Défauts du projet de loi. Conformité de la séparation avec le régime social moderne. Nécessité du Concordat (*J. O.*, 15 novembre, p. 1344, 17 novembre, p. 1371). Rappel des incidents qui ont amené la rupture entre la France et le Saint-Siège (*J. O.*, 17 novembre, p. 1365). Inopportunité ou nécessité de la séparation (*J. O.*, 18 novembre, p. 1373, 19 novembre, p. 1392). Vote de l'urgence (*J. O.*, 19 novembre, p. 1406). Liberté de conscience des fonctionnaires. Suppression du budget des cultes (*J. O.*, 21 novembre, p. 1411 ; 23 novembre, p. 1433). Aumôniers militaires. Aumôniers dans les établissements publics d'enseignement et d'assistance. Suppression des établissements publics du culte (*J. O.*, 22 novembre, p. 1436). Ambassade de la France auprès du Saint-Siège. Attributions des biens des établissements publics du culte (*J. O.*, 23 novembre, p. 1457 ; 24 novembre, p. 1471 ; 25 novembre, p. 1493 ; 26 novembre, p 1515 ; 28 novembre, p. 1543 ; 29 novembre, p. 1566). Pensions des ministres du culte (*J. O.*, 29 novembre, p. 1569 ; 30 novembre, p. 1592). Edifices du culte (*J. O.*, 30 novembre, p. 1599 ; 1er décembre, p. 1616 ; 2 décembre, p. 1639. (Associations cultuelles. (*J. O.*, 2 décembre, p. 1642). Police des cultes : Réunion du culte, cérémonies extérieures du culte, emblêmes religieux, enseignement religieux aux enfants des écoles (*J. O.*, 5 décembre, p. 1672). Pensions des ministres du culte. Congrégations religieuses. Dispense du service militaire des élèves ecclésiastiques. Inéligibilité des ministres du culte. Emploi des sommes du budget des cultes rendues disponibles. Jours fériés. Application de la loi à l'Algérie (*J O.*, 6 décembre, p. 1696). Maintien de l'urgence (*J. O.*, 7 décembre, p. 1719) (Adoption).

Tarif des douanes. - Projet de loi adopté par la Chambre des députés portant modification des lois des 11 janvier 1892 et 16 août 1895 (Tarif des douanes). Rapport. Urgence (*J. O.*, 16 décembre, p. 1790) (Adoption).

Taxe de fabrication sur les alcools d'origine industrielle. — Projet de loi adopté par la Chambre des députés portant fixation de la — pour les années 1904, 1905 et 1906 (Urgence) (*J. O.*, 28 novembre, p. 1542 (Adoption).

Vignobles de l'Algérie. — Projet de loi tendant à modifier la loi du 23 mars 1899 relative aux mesures à prendre pour la protection des — Première délibération. Urgence ((*J. O.*, 13 décembre, p. 1758) (Adoption).

Ville de Paris. — Projet de loi adopté par la Chambre des députés, modifié par le Sénat, modifié par la Chambre tendant à autoriser la — à emprunter une somme de 120 millions et à organiser le service du gaz. Première délibération (*J. O.*, 15 décembre, p. 1770) (Adoption).

Questions et interpellations

Chemin de fer d'Auch à Lannemezon. — Interpellation de M. Aucoin sur l'établissement à voie normale du — (*J. O.*, 8 novembre, p. 1265).

Loi sur les fraudes. — Question de M. Ricard au ministre de l'agriculture sur les règlements d'administration publique prévus par l'article 11 de la loi sur les fraudes (*J. O.*, 24 janvier, p. 29).

Vitesse des automobiles. — Question de M. Gomot relative aux travaux de la commission instituée pour étudier la question de la réglementation de la — (*J. O.*, 8 novembre, p. 1273).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi

Algérie. — Projet de loi tendant à autoriser la perception des droits produits et revenus applicables au budget de l' — pour l'exercice 1906 (*J. O.*, 7 décembre, p. 3761) (Adoption).

Amnistie. — Projet de loi adopté par le Sénat relatif à l' —. Suite de la discussion. Crimes en matière de grèves, d'élections, de réunions. Crimes et délits prévus par les lois sur les menées anarchistes. Contraventions commises par les marchands de quatre saisons. Amnistie pour faits de délation. Faillis et condamnés des conseils de guerre et de discipline. Paiement des droits et frais en cas d'amnistie (*J. O.*, 30 octobre, p. 2961).

Amnistie pour les bouilleurs de cru. — Proposition de loi adoptée par le Sénat concernant l' — (*J. O.*, 17 décembre, p. 4046) (Adoption).

Budget de l'exercice 1906. — Projet de loi portant fixation du —. Discussion générale. Interpellation de M. Argelies sur la situation financière du pays (*J. O.*, 7 novembre, p. 3045 ; 10 novembre, p. 3144).

Ministère de la justice. — Interpellation de M. Messimy sur l'exécution défectueuse du service d'ordre lors d'une exécution capitale à Dunkerque. Discussion de l'interpellation de M. Louis Martin sur les réformes judiciaires et la nécessité d'éviter tout arbitraire dans la nomination et l'avancement des magistrats (*J. O.*, 10 novembre, p. 3157 ; 14 novembre, p. 3198). Interpellation de M. Regnier sur les agissements de certains magistrats et sur les motifs qui ont dicté certaines nominations récentes (*J. O.*, 14 novembre, p. 3205). Mœurs des magistrats. Proposition de supprimer la chambre des requêtes à la Cour de cassation (*J. O.*, 15 novembre, p. 3229). Indemnité des jurés. Procédure des délibérations du jury. Recrutement des juges de paix. Avances faites aux liquidateurs des biens des congrégations (*J. O.*, 16 novembre, p. 3264).

Légion d'honneur. — (*J. O.*, 16 novembre, p. 3279).

Imprimerie nationale. — (*J. O.*, 16 novembre, p. 3279).

Ministère du commerce et de l'industrie. — Interpellation de M. Ballande concernant les intérêts du commerce des vins de Bordeaux et la concurrence pouvant leur être faite par les vins d'Algérie. Situation du petit personnel du Conservatoire national des arts et métiers. Ecole d'horlogerie de Cluses. Ecoles nationales d'enseignement professionnel. Enseignement industriel. Enseignement commercial (*J. O.*, 17 novembre, p. 3296). Inspection du travail. Contrôle des sociétés d'assurance sur la vie (*J. O.*, 21 novembre, p. 3377).

Ministère des travaux publics. — Interpellation de M. Plichon sur l'état d'avancement des projets de grands travaux publics (*J. O.*, 21 novembre, p. 3383 ; 22 novembre, p. 3412). Interpellation de M. Ferrette sur les raisons pour lesquelles le gouvernement a cru devoir homologuer à la date du 24 août 1905 des augmentations de tarifs de transport sur les lignes de chemins de fer. Interpellation de MM. Berthet et Bourrat concernant l'escompte de valeurs commerciales faites par une compagnie de chemins de fer (*J. O.*, 29 novembre, p. 3562). Conditions de travail et retraites des employés des chemins de fer français. Prolongement du canal de l'Ourcq et raccordements des voies ferrées avec le métropolitain. Tarifs des compagnies de chemins de fer (*J. O.*, 30 novembre, p. 3596). Rachat des chemins de fer de l'Ouest et du Midi. Rachat des chemins de fer. Attributions des ingénieurs des ponts et chaussées (*J. O.*, 1er décembre, p. 3627). Sous-ingénieurs et contrôleurs des mines, maîtres et gardiens des phares et fanaux,

commissaires de surveillance. Administration des chemins de fer. Routes et ponts Passages d'eau. Retraites des anciens ouvriers mineurs. Routes nationales (*J. O.*, 5 décembre, p. 3695). Situation du petit personnel éclusier. Construction et amélioration des canaux. Amélioration et extension des ports maritimes (*J. O.*, 6 décembre, p. 3726 ; 7 décembre, p. 3762). Utilisation et desséchement de certains relais de la mer. Chemins de fer de l'Etat. Emplois aux sous-officiers rengagés. Voitures automotrices sur rail. Agents des dépôts (*J. O.*, 7 décembre, p. 3765). Conventions avec les compagnies de chemin de fer. Rachat de la compagnie de l'Ouest (*J. O.*, 8 décembre, p. 3789 ; 12 décembre, p. 3857 ; 13 décembre, p. 3887 ; 14 décembre, p. 3913). Situation des employés des compagnies. Conventions entre les départements et les compagnies de chemins de fer d'intérêt local (*J. O.*, 19 janvier, 1906, p. 27).

Ministère de l'intérieur. — Police de la banlieue (*J. O.*, 19 janvier, p. 43). Rôle des préfets et sous-préfets. Annulation des délibérations des conseils généraux. Ecoles des sourds-muets. Personnel central du ministère de l'intérieur (attachés de cabinet). Application dans les communes de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat. Caisses de chômage. Dépenses du service des enfants assistés. Suspension des maires. Médailles trentenaires aux sapeurs-pompiers. Suppression des sous-préfets. Rôle de l'administration vis-à-vis des syndicats ouvriers (*J. O.*, 23 janvier, p. 94). Nomination des administrateurs de bureaux de bienfaisance. Candidatures officielles. Frais de représentation des sous-préfets. Fourniture des casques des sapeurs-pompiers par l'Etat. Fusion des services des chemins vicinaux. Ecoles régionales de sourds-muets. Frais d'assistance occasionné par des individus sans domicile de secours. Service des enfants assistés et liberté de conscience (*J. O.*, 24 janvier, p. 134). Conséquences pour les communes de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards et incurables. Assistance médicale gratuite. Bruits malveillants lancés contre certaines villes d'eaux. Admission des indigents aux stations d'eaux thermales. Laboratoire du comité consultatif d'hygiène. Police des campagnes. Police lyonnaise. Fonds secrets. Laïcisation de certains services pénitentiaires. Gardiens de prison (*J. O.*, 25 janvier, p. 169 ; 26 janvier, p. 210). Extension de la loi sur les accidents du travail à la main-d'œuvre pénitentiaire. Transport des détenus et des libérés. Exploitations agricoles pénitentiaires (*J. O.*, 26 janvier, p. 221).

Ministère de l'agriculture. — Sociétés d'assurances mutuelles agricoles. Réformes législatives à apporter en matière de loi affectant l'état des paysans. Application de la loi sur les fraudes. Enseignement agricole. Action syndicale dans l'agriculture (*J. O.*, 26 janvier, p. 226). Droits de douane sur les graines oléagineuses étrangères. Chasse des petits oiseaux. Nécessité de subventions d'encouragement. Enseignement agricole. Causes du malaise de l'agriculture. Création d'un service des épizooties. Assurances agricoles. Circulation des produits. Création d'une caisse de réassurance pour les petites mutuelles agricoles. Protection des agriculteurs (*J. O.*, 30 janvier, p. 286). Chasse à la grive. Caisses de réassurances. Enseignement agricole. Caisses locales d'assurance. Pari mutuel. Ordre du mérite agricole. Surveillance des sociétés de comices. Subventions aux sociétés d'assurances mutuelles agricoles (*J. O.*, 31 janvier, p. 324).

Code de commerce. — Proposition de loi tendant à modifier l'article 176 du —. Deuxième délibération (*J. O.*, 14 décembre, p. 3913) (Adoption).

Convention commerciale franco-russe. — Projet de loi portant approbation d'une — signée le 16-29 septembre 1905 (Première délibération) (Urgence) (*J. O.*, 15 décembre, p. 3957).

Crédit agricole. — Proposition de loi relative à la constitution de caisses de cheptel communal (Urgence) (*J. O.*, 16 novembre, p. 3262) (Adoption).

Douzièmes provisoires. — Projet de loi relatif à l'ouverture de deux —. Politique de la France au Maroc. Réduction de la taxe des lettres de 0,15 à 0,10 centimes. Amnistie aux bouilleurs de cru. Réparations aux officiers victimes de dénonciations. Secours aux ouvriers terrassiers en grève (*J. O.*, 17 décembre, p. 4034) (Adoption). Projet de loi relatif à l'ouverture de deux — adopté par la chambre et modifié par le Sénat (*J. O.*, 17 décembre, p. 4046) (Adoption).

Epizooties. — Proposition de loi tendant à enrayer le développement des — et à organiser l'extinction des maladies contagieuses du bétail (Organisation du service sanitaire (Urgence) (*J. O.*, 12 janvier, p. 8).

Fraudes dans le commerce du beurre et fabrication de la margarine. — Projet de loi tendant à modifier la loi du 16 avril 1897 concernant la répression des —. Première délibération. Suite (V. séance du 6 juillet 1905). Expertises prescrites par la loi de 1897. Extension de la loi de 1897 à d'autres substances alimentaires (*J. O.*, 5 décembre, p. 3681). Produits destinés à l'exportation. Beurres ou huiles dérivés des coprahs (*J. O.*, 12 décembre, p. 3841) (Adoption).

Frontière franco-belge. — Projet de loi ayant pour objet l'approbation de la convention conclue à Paris le 12 avril 1905 ayant pour objet la rectification de la frontière franco-belge le long du Ry-de-France. Première délibération. (Adoption) (*J. O.*, 18 novembre, p. 3385). Deuxième délibération (*J. O.*, 24 novembre, p. 3480) (Adoption).

Inscrits maritimes. — Proposition de loi relative à la création d'une caisse nationale de prévoyance pour les inscrits maritimes (Urgence) (*J. O.*, 15 décembre, p. 3967) (Adoption).

Instituteurs et institutrices de la Seine. — Projet de loi tendant à modifier le § 5 de l'article 12 de la loi du 19 juillet 1884 modifiée par celle du 25 juillet 1893 relatif aux indemnités de résidence des — (Urgence) (*J. O.*, 6 décembre, p. 3725) (Adoption).

Instruction criminelle. — Proposition de loi tendant à modifier l'article 479 du code d' —. Rapport. Urgence (*J. O.*, 1er novembre, p. 2983).

Instruction criminelle. — Proposition de loi de MM. Louis Olivier et Steeg tendant à modifier l'article 343 du code d' —. Procédure des delibérations du jury. Première délibération (Urgence) (*J. O.*, 24 novembre, p. 3479) (Adoption).

Légion d'honneur. — Projet de loi relatif aux décorations sans traitement de la — et de la médaille militaire destinées aux personnels de la réserve de l'armée active et de l'armée territoriale (*J. O.*, 6 décembre, p. 3725) (Urgence) (Adoption).

Licences des marchands en gros de boissons. — Projet de loi tendant à reviser le tarif des —. Discussion générale. Sort des marchands en gros parisiens. Rigueur excessive du tarif (Adoption) (*J. O.*, 7 novembre, p. 2992). Projet modifié par le Sénat (Urgence) (*J. O.*, 17 décembre, p. 4045) (Adoption).

Marine marchande. — Projet de loi relatif à la — Première délibération. Déchéance de la marine marchande et régime des primes (*J. O.*, 18 novembre, p. 3325; 25 novembre, p. 3485; 2 décembre, p. 3649; 9 décembre, p. 3805; 16 décembre, p. 3978, 17 décembre, p. 4019; 20 janvier 1906, p. 49; 27 janvier, p. 235). Primes à la construction. Taux des primes (*J. O.*, 27 janvier, p. 243).

Recrutement de l'armée. — Projet de loi tendant à décider que les dispositions prévues au chapitre II du titre II de la loi du 21 mars 1905 sur le — et

concernant les opérations des conseils de revision et la formation de la liste de recrutement cantonal seront appliquées à partir du 1er janvier 1906. Première délibération (Urgence) (*J. O.*, 7 décembre, pp. 3760, 3774) (Adoption).

Recrutement de l'armée. — Projet de loi adopté par la Chambre, modifié par le Sénat tendant à décider que les dispositions de la loi du 21 mars 1905 sur le — concernant les opérations des conseils de revision et la formation de la liste de recrutement cantonal seront appliquées à partir du 1er janvier 1906 (*J. O.*, 17 décembre, p. 4034) (Adoption).

Réhabilitation en cas de faillite. — Proposition de loi tendant à modifier les dispositions de la loi du 30 décembre 1903 (art. 606 et 607 du code de commerce) (*J. O.*, 31 janvier, p. 322) (Adoption).

Retraites ouvrières. — Proposition de loi relative aux caisses de — et portant création de retraites de vieillesse et d'invalidité. Suite de la discussion. Conditions à remplir par l'assurance pour remplir son rôle et nécessité de faire une loi d'ensemble. Extension de la pension de retraite à tous les français de 60 ans (*J. O.*, 8 novembre, p. 3067 ; 9 novembre, p. 3095). Droit à pension à 60 ans de tout français ayant moins de 360 francs de revenu (*J. O.*, 9 novembre, p. 3099). Droit à pension de tout français à 60 ans ; assurances par des caisses régionales (*J. O.*, 10 novembre, p. 3133 ; 15 novembre, p. 3215). Création d'une caisse de solidarité nationale (*J. O.*, 15 novembre, p. 3222 ; 16 novembre, p. 3253 ; 17 novembre, p. 3285). Droit de tous les français à retraite de 360 francs à 60 ans et rôle des sociétés de secours mutuel (*J. O.*, 17 novembre, p. 3289). Application d'un système semblable à celui de la loi allemande, semblable à celui de la loi belge (*J. O.*, 22 novembre, p. 3395. Détermination des ayants droit à une retraite à 60 ans (*J. O.*, 23 novembre, 3433 ; 24 novembre, p. 3449). Institution seulement d'une retraite de vieillesse ou seulement d'une retraite d'invalidité. Limitation de l'âge à 60 ans (*J. O.*, 29 novembre, p. 3549 ; 30 novembre, p. 3583 ; 1er décembre, p. 3617 ; 6 décembre, p. 3713, 7 décembre, p. 3745). Création d'une caisse de retraite de vieillesse pour les personnes non visées par la loi (*J. O*, 7 décembre p. 3753). Caisses chargées d'assurer les retraites (*J. O.*, 8 décembre, p. 3777 ; 13 décembre, p. 3871 ; 14 décembre, p. 3901). Choix par l'ouvrier entre ces caisses (*J. O.*, 14 décembre, p. 3904 ; 15 décembre, p. 3935). Prélèvement sur les salaires, versement des employeurs et subvention de l'Etat constituant les retraites (*J. O.*, 15 décembre, p. 3936 ; 19 janvier 1906, p. 13 ; 24 janvier, p. 117 ; 25 janvier, p. 153). Employés bénéficiaires de la loi Système des timbres-retraite (*J. O.*, 25 janvier, p. 160). Versements anticipés. Ouvriers étrangers. Age d'entrée en jouissance de la pension. Institution d'une caisse nationale des retraites ouvrières et de caisses départementales (*J. O.*, 26 janvier, p. 193). Prêts aux sociétés de crédit maritime. Liquidation de la retraite. Dispenses temporaires de versement à la caisse des retraites. Majoration de la pension par l'Etat jusqu'à un maximum (*J. O.*, 31 janvier, p. 307).

Santé publique. — Proposition de loi adoptée par la Chambre, modifiée par le Sénat tendant à modifier la loi du 15 février 1902 (art. 24 et 25) sur la protection de la — (*J. O.*, 24 janvier, p. 94) (Adoption).

Santé publique. — Projet de loi portant modification de l'article 26 de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la — (*J. O.*, 31 janvier, p. 522) (Urgence) (Adoption).

Sapeurs-pompiers. — Projet de loi tendant à modifier l'article 59 de la loi de finances du 13 avril 1898). Subventions aux communes pour les — et le matériel d'incendie (Urgence) (*J. O.*, 17 décembre, p. 4031) (Adoption).

Secret de la correspondance télégraphique privée. — Proposition de loi de M. Isoard tendant à assurer le — (Urgence) (*J. O.*, 24 janvier, p. 132).

Secret et liberté du vote. — Proposition de loi adoptée par la Chambre, modifiée par le Sénat, ayant pour objet d'assurer le — ainsi que la sincérité des opérations électorales. Vote sous enveloppes non fermées. Isoloirs. Droit du candidat d'avoir un représentant au bureau (*J. O.*, 25 novembre, p. 3495) (Adoption).

Sénat. — Proposition de loi tendant à réduire à six ans la durée du mandat sénatorial et à faire nommer les délégués sénatoriaux par le suffrage universel proportionnellement à la population (Urgence et renvoi à la commission) (*J. O.*, 15 décembre, p. 3951).

Sociétés coopératives agricoles. — Projet et proposition de loi tendant à la création de — en vue de la conservation, de la transformation et de la vente des produits agricoles. Première délibération (*J. O.*, 12 décembre, p. 3849) (Urgence). Avances aux sociétés coopératives agricoles (*J. O.*, 23 janvier 1906, p. 8; 30 janvier, p. 269). Intérêt dû par les sociétés coopératives aux caisses régionales pour avances spéciales. Sociétés coopératives susceptibles de recevoir des avances. Commission chargée de donner son avis sur la répartition des avances aux caisses régionales de crédit agricole ; service des prets et montant des avances (*J. O.*, 30 janvier, p. 271) (Adoption).

Sociétés d'assurance, d'épargne et de capitalisation. — Projet de loi concernant la surveillance et le contrôle des —. Première délibération (*J. O.*, 12 décembre, p. 3855) (Adoption).

Tarif des douanes. — Projet de loi portant modification des lois des 11 janvier 1892 et 16 août 1895 (—). Première délibération (Urgence) (*J. O.*, 15 décembre, p. 3954) (Adoption).

Ville de Paris. — Projet de loi adopté par la Chambre, modifié par le Sénat tendant à autoriser la ville de Paris à emprunter une somme de 120 millions et à organiser le service du gaz (*J. O.*, 1er novembre, p. 2995; 7 novembre, p. 3033 ; 9 novembre, p. 3107 ; 11 novembre, pp. 3163, 3169 ; 14 novembre, p. 3187) (Adoption).

Warrants agricoles. — Propositions de loi dont une adoptée par le Sénat, ayant pour objet de modifier la loi du 18 juillet 1898 sur les — (*J. O.*, 14 novembre, p. 3194. Généralité du warrantage. Warrantage par un cultivateur non propriétaire ni usufruitier. Warrantage des vins et eaux-de-vie. Publicité du warrant (*J. O.*, 21 novembre, p. 336[illegible]. Warrantage par un cultivateur non propriétaire ni usufruitier. Vente anticipée des produits warrantés et remboursement avant l'échéance. Réalisation du gage. Fausses déclarations (*J. O.*, 28 novembre, p. 3617) (Adoption).

Interpellations et questions. Projets de résolution

Application de la loi sur les accidents du travail aux ouvriers agricoles. — Question de M. Chauvin au ministre du commerce sur l' — (*J. O.*, 14 décembre, p. 3901).

Bouilleurs de cru. — Question de M. d'Aubigny relativement au payement des droits sur les quantités d'alcool fabriquées par les récoltants (*J. O.*, 11 janvier, p. 322).

Bourses du travail. — Suite de l'interpellation (*J. O.*, 18 novembre, p. 3336) (Retrait d'une partie de l'interpellation) (*J.O.*, 28 novembre, p. 3532 ; 2 décembre,

p. 3664 ; 5 décembre, p. 3694 ; 9 décembre, p. 3821 ; 16 décembre, p. 3992 ; 20 janvier 1906, p. 69).

Canal des deux mers. — Projet de résolution de M. Honoré Leygues tendant à inviter le gouvernement à procéder aux enquêtes concernant le — suivant les règles déterminées par le titre I de la loi du 3 mai 1841 (Renvoi à la commission des travaux publics (*J. O.*, 24 décembre, p. 3464).

Epandage des eaux d'égout de la ville de Paris. — Questions de MM. Berteaux et Cornudet sur l' — (*J. O.*, 19 janvier, p. 41).

Grèves. — Interpellations de MM. Vaillant, Sembat, Jaurès, Rouanet, Meslier, Lebrun, sur l'attitude du gouvernement dans les conflits économiques et spécialement dans les grèves de Longwy (*J. O.*, 4 novembre, p. 3008).

Grève des arsenaux. — Interpellations de MM. Ferrero et Allard sur les causes de la — et sur la partie de la circulaire du ministre de la marine en date du 14 courant (*J. O.*, 18 novembre, p. 3335).

Inventaire des biens des Eglises. — Interpellations de MM. Grouneau et Gayraud au sujet du règlement d'administration publique du 29 décembre 1905 et de la circulaire du directeur de l'enregistrement relatifs à l' — (*J. O.*, 20 janvier, p. 61).

Président de la Chambre. — Projet de résolution de M. Gouzy tendant à substituer le scrutin public au scrutin secret pour l'élection du — (*J. O.*, 13 décembre, p. 3896) (Rejet).

Revision de la Constitution. — Proposition de résolution de M. Gauthier (de Clagny) invitant le gouvernement à saisir le Parlement d'un projet de —. Rejet de l'urgence (*J. O.*, 1er novembre, p. 2984).

Situation administrative, judiciaire, financière et économique de la Guadeloupe. — Projet de résolution de M. Gerville-Réache invitant le Parlement à constituer une commission chargée de faire une enquête sur la — (*J. O.*, 27 janvier, p. 249).

Suppression du titre de ministre des cultes et de la direction des cultes. — Projet de résolution à M. Gayraud tendant à la — (*J. O.*, 17 décembre, p. 4045) (Retrait).

Syndicats de fonctionnaires. — Projet de résolution de M. Lasies invitant le gouvernement à respecter la loi de 1884 et à en faciliter l'exécution aux ouvriers et employés des exploitations de l'Etat comme à ceux des industries privées (*J. O.*, 8 novembre, p. 3078).

Tissus de soie pure. — Question de M. Bourely au ministre du commerce sur les mesures que compte prendre le gouvernement en ce qui concerne les droits sur les — à l'occasion du changement qui va survenir le 1er janvier 1906 dans les rapports commerciaux entre la France et la Suisse (*J. O.*, 8 décembre, p. 3788).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Droit international

INTERNATIONAL LAW, par L. OPPENHEIM, volume II, *War and Neutrality*. London, 1906, 1 vol. Longmans, éd., 18 s. net.

Fin du traité dont la *Revue* annonçait la publication dans son dernier numéro (1905, p. 872).

LE DROIT INTERNATIONAL, LES PRINCIPES, LES THÉORIES, LES FAITS, par E. NYS, tome III (première partie) (304 pages). Bruxelles, 1906, A. Castaigne, édit.

La *Revue* a annoncé (1905, p. 500) l'apparition des deux premiers volumes de cet important traité.

Les sujets traités au tome II étaient les suivants : l'*acquisition du territoire des fleuves et lacs internationaux*, la *haute mer*, les *droits essentiels des Etats membres de la Société internationale*, les *droits essentiels des Etats et la vie internationale* ; la *papauté et le droit international*, les *représentants et les organes des Etats dans les relations internationales*.

Dans le tome III (1re partie), qui vient de paraître l'auteur étudie seulement : les *négociations*, les *congrès* et les *conférences*, les *traités* ; les *solutions amiables des différends entre les Etats* ; les *moyens de contrainte autres que la guerre* ; la *Guerre*.

La fin de cette dernière matière fera l'objet de la 2e partie du tome III.

LES LOIS DE LA GUERRE ET LA NEUTRALITÉ, par FERNAND VERRAES, 2 vol. Bruxelles, 1906, Schepens, éd., tome I (XII-279 pages) ; tome II (300 pages).

La méthode adoptée par l'auteur semblera critiquable à certains. « Ce serait, dit M. F. Verraes, une erreur fondamentale de vouloir déduire les lois internationales de la seule constatation des événements. Ces lois se rattachent par leur essence même au monde moral... La raison et la conscience demeurent ici, comme pour les autres branches du droit, l'autorité suprême ». C'est dire que l'étude de ce que DEVRAIT ÊTRE le droit international tient une grande place dans les développements de l'auteur.

LA QUESTION MAROCAINE D'APRÈS LES DOCUMENTS DU LIVRE JAUNE, par H. A. MOULIN. Paris, 1906, Rousseau, édit., VIII-77 pages.

Le professeur Moulin s'est proposé, dans ce livre, de résumer et de classer méthodiquement les documents contenus dans le Livre jaune publié par le Gouvernement français au mois de décembre 1905. C'est un exposé de la question marocaine, du point de vue français.

Droit public

LEÇONS SUR LES RAPPORTS ENTRE LE DROIT ET L'OPINION PUBLIQUE EN ANGLETERRE AU COURS DU XIXe SIÈCLE, par A. V. DICEY, édition française complétée par l'auteur, traduction de ALB. et GASTON JÈZE (*Bibliothèque internationale de droit public de* MAX BOUCARD et GASTON JÈZE).

Traduction française de l'ouvrage anglais annoncé par la *Revue* (1905, p. 499). Elle est complétée par trois notes : l'une du professeur A. Tissier sur l'émancipation civile de la femme (comparaison entre la loi française et le droit anglais) ; les deux autres du professeur Dicey : sur les groupements religieux en Angleterre. et sur l'influence de l'opinion publique sur le développement de la législation foncière en Angleterre. La *Revue* publiera une analyse de cet important ouvrage,

SYSTEM DER RECHTS-UND WIRTSCHAFTS-PHILOSOPHIE, par FRITZ BEROLZHEIMER, Dritter Band, *Philosophie des Staates samt den Grundzügen der Politik*. Munich, 1906, O. Beck, éd. (XI-378 pages), 10 mark.

Les publicistes allemands ont toujours montré une grande prédilection pour la philosophie du droit. La notion de l'Etat, la souveraineté, les fonctions de l'Etat, la nature du droit, les rapports entre la morale et le droit, etc., toutes ces questions préoccupent les jurisconsultes d'outre-Rhin. C'est l'objet du livre de M. Fritz Berolzheimer, qui, en 366 pages, étudie toutes ces questions ainsi que les formes de Gouvernement, le parlementarisme, les partis politiques, l'administration, le droit international public, les unions d'Etats, la politique coloniale et les coalitions d'Etats.Les sujets sont plus effleurés que traités. Mais on y trouvera des observations intéressantes et des indications bibliographiques précieuses.

DER BUNDESSTAATSBEGRIFF IN DEN VEREINIGTEN STAATEN VON AMERIKA VON IHRER UNABHÄNGIGKEIT BIS ZUM KOMPROMISS VON 1850, par ERNST MOLL. Zurich, 1905, Schulthess, éd., 209 pages (*Collection Egger, Hafter, Hitzig et Huber*).

L'auteur étudie les rapports entre l'Angleterre et ses colonies de l'Amérique du Nord, puis les rapports respectifs de ces colonies jusqu'à la Confédération, la Confédération, l'établissement de la Constitution de 1787 ; il présente ensuite l'analyse de la Constitution, les théories sur la notion juridique des Etats-Unis (théories de Madison, de Thomas Jefferson), les Révolutions de Virginie et du Kentucky ; les mouvements séparatistes dans la Nouvelle Angleterre, les théories de Marshall, de Webster, la proclamation de Jackson, enfin les théories de Calhoun et le mouvement de nullification dans la Caroline du Sud.

I CRITERII DIRETTIVI D'UNA CONCEZIONE REALISTICA DEL DIRITTO PUBBLICO, par M. SIOTTO PINTOR, Perugio, 1905, Unione Tip. Coop., 48 pages.

Critique des théories sur la personnalité de l'Etat et essai d'une théorie réaliste. L'auteur expose et critique la thèse du professeur DUGUIT.

Droit constitutionnel

LE DÉVELOPPEMENT DU PARLEMENT PENDANT LE XIXe SIÈCLE, par G. LOWES DICKINSON, traduction française et préface de MAURICE DESLANDRES (*Bibliothèque internationale de droit public* de MM. BOUCARD et JÈZE), Paris, Giard et Brière, 1906, 1 vol. in-18 (LXXVI-222 pages), 5 fr.

Le livre est court, mais il est remarquable. On a rarement condensé en un

aussi petit nombre de pages et en formules aussi précises la déformation subie par les institutions politiques de l'Angleterre au cours du XIXe siècle, sous l'influence du mouvement démocratique. On est frappé par la netteté et la justesse des vues de l'auteur que confirment les événements politiques les plus récents de la vie parlementaire anglaise. La *Revue* reviendra sur cet ouvrage.

LE GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE SOUS LA RESTAURATION, par LOUIS MICHON, Paris, 1905, Pichon, éd., 1 vol. (IV-471 pages).

Le livre publié par M. Michon a obtenu le prix Rossi (Faculté de Droit de Paris). L'auteur a voulu faire une étude d'histoire et de droit public, sans aucune préoccupation de comparer ce qui a été avec ce qui est. Partisan de la méthode descriptive et analytique, sa conviction est qu'il convient de s'abstenir de toute construction systématique sur le Gouvernement parlementaire, car c'est un produit de l'histoire et non de la raison inventive. Le défaut de cette méthode, c'est de ne pas faire ressortir avec toute la netteté désirable les traits caractéristiques des institutions politiques. Et peut-être est-ce là le reproche que l'on peut adresser à l'auteur. — M. Michon a fait précéder son travail d'une courte introduction historique de 1789 à la Restauration où il a mis en relief la question de la responsabilité ministérielle, clef de voûte du Gouvernement parlementaire.

L'UNION BRITANNIQUE, par PAUL HOUDEAU, Paris, 1906, Rousseau, édit., 1 vol. (XVI-275 pages).

L'impérialisme britannique est, à l'heure actuelle, l'un des facteurs principaux de la politique anglaise. Le sentiment impérialiste est peut-être de nature à amener des modifications profondes dans les institutions constitutionnelles du Royaume-Uni. M. Paul Houdeau a jugé que le moment était opportun de faire connaître aux lecteurs français les origines, le développement et l'avenir de l'impérialisme britannique. Il étudie successivement l'histoire de la formation de l'Union britannique, la structure de l'Union britannique (Parlement impérial et Parlements coloniaux, gouverneur, Cour suprême), les réformes proposées dans l'ordre constitutionnel, militaire et douanier pour la consolidation de l'Union britannique.

LA CONSTITUTION JURIDIQUE DE L'EMPIRE COLONIAL BRITANNIQUE, par H. SPEYER, Paris, 1906, Rousseau, éd. (VIII-337 pages).

Après une introduction géographique sur les possessions britanniques, l'auteur passe en revue : 1° l'organisation politique des possessions (colonies de la couronne, l'Inde, les protectorats, les compagnies à charte, quelques possessions diverses comme l'Egypte, le Soudan, Chype, Wei-hai-Wei, les *settlements*, les colonies dotées d'institutions représentatives) ; 2° l'organisation politique des colonies autonomes ; 3° l'évolution historique des trois formes de gouvernement en usage dans les colonies de peuplement ; 4° les fédérations coloniales (Canada, Australie, Afrique du Sud) ; 5° le droit civil, le droit commercial et le droit pénal en vigueur dans les colonies britanniques ; 6° la fédération impériale et le sentiment impérialiste.

MANUEL DE PRATIQUE PARLEMENTAIRE DE THOMAS JEFFERSON, *édition française avec un avant-propos et des notes de référence et, en appendice, les règlements des Cham-*

bres américaines, par JOSEPH DELPECH et ANTOINE MARCAGGI, Paris, 1905, Fontemoing, éd., 181 pages.

Très utile document pour l'étude des Assemblées législatives. La traduction est très soigneusement faite.

Droit administratif

THE PRINCIPLES OF THE ADMINISTRATIVE LAW OF THE UNITED STATES, par FRANK J. GOODNOW, New-York et Londres 1905, Putnam, éd. (XXVII-480 pages).

L'auteur a publié, il y a 12 ans, un ouvrage en deux volumes intitulé *Comparative administrative Law* qui attira tout de suite l'attention des publicistes, à raison des qualités de clarté, de méthode et de synthèse montrés par le professeur Goodnow. Le livre qui paraît aujourd'hui a beaucoup emprunté au *Comparative administrative Law*. C'est surtout un exposé — très remarquable et très précis — de la fonction publique aux Etats-Unis.

LE DROIT ADMINISTRATIF ALLEMAND, par OTTO MAYER, tome IV et dernier Paris. 1906, Giard et Brière éd. (405 pages). (*Bibliothèque internationale de Droit public*, de MAX BOUCARD et GASTON JÈZE).

La *Revue* a annoncé, au fur et à mesure de leur apparition, les différentes parties de ce traité remarquable, qui reste le plus juridique de tous les précis de droit administratif qui aient jamais paru dans aucun pays. Le professeur F. Moreau fait plus haut (p. 140-147) une analyse des matières contenues dans le tome IV et dernier (Pour l'analyse des trois premiers volumes, voir cette *Revue*, p. 1905, p. 645 et s.).

LE BUDGET, par RENÉ STOURM, 5e édit, Paris, 1906, Alcan, éd. (XVI-653 pages).

Tout le monde connaît l'intéressante description devenue classique que M. Stourm a faite du budget français. Un juriste trouvera que le point de vue juridique est quelque peu négligé et que le côté anecdotique occupe une place trop importante. Malgré tout, l'ouvrage reste d'une lecture attachante et la clarté des développements explique et légitime le succès incontestable de l'auteur.

Sociologie

LA COOPÉRATION. CONFÉRENCES DE PROPAGANDE, par CHARLES GIDE, 2e édit., Paris, 1906, Larose, édit., XII-396 pages : 5 fr.

Précieuse contribution à l'histoire du mouvement coopératif en France (coopération de consommation) pendant les 20 dernières années. Les conférences faites par M. Gide ont une valeur documentaire en tant qu'elles permettent de suivre les étapes et les vicissitudes de ce mouvement. Il n'est pas besoin de signaler les qualités de clarté et de style qui ont valu à M. Gide une renommée universelle.

L'ORGANISATION DU TRAVAIL, tome Ier, *Le travail, le nombre et l'Etat ; enquête sur le travail dans la grande industrie* (*mines de houille, métallurgie, construction mécanique, verrerie, industrie textile*), par CHARLES BENOIST, Paris, 1905, Plon, édit., 496 pages.

De l'exposé des faits rapportés par l'auteur se dégage l'impression que le trait prédominant de l'évolution économique au cours des dernières années est la concentration croissante des industries.

Les bourses du travail en France, par A. Boivin, Lille, 1905, Robbe, éd., 184 pages.

L'auteur fait l'histoire des origines, du développement des Bourses du travail. Il étudie leur organisation, leur fonctionnement, leur œuvre économique, les rapports des Bourses avec les pouvoirs publics, enfin l'action syndicale.

La morale chinoise, par Fernand Farjenel ; Paris, 1906, V. Giard et E. Brière, éd., 1 vol. in-8. Prix : 5 francs, broché ; 6 francs, relié (*Collection des Etudes Economiques et Sociales*).

La morale chinoise contient un exposé des grands systèmes de morale qui ont donné leur forme à la société chinoise et imprimé leur marque à l'esprit des individus. — La morale de Confucius, celle de Laotzen, le métaphysicien antique, la morale bouddhique, celle de l'école des lettrés modernes, le conflit entre la morale chrétienne introduite en Chine par les Européens et la morale chinoise, y sont exposés et analysés.—L'auteur étudie aussi le grave problème de la transformation morale de la Chine sous l'influence des idées importées d'Occident.

Sociologie pure de Lester F. Ward, traduit de l'anglais, avec le concours de l'auteur, par Fernand Weil, 2 vol. in-8 de 365 et 381 pages. Paris, Giard et Brière, éd., les 2 volumes : Prix : 16 francs, brochés ; 18 francs, reliés (*Bibliothèque sociologique internationale de* René Worms).

M. Lester Ward, le plus notoire des sociologues américains, a écrit des livres sur la sociologie dynamique et sur les facteurs psychiques de la civilisation. L'ouvrage actuel est un traité d'ensemble de sociologie, dont il n'a exclu que la sociologie appliquée. Tous les ressorts de la vie collective — biologiques, psychologiques ou proprement sociologiques — y sont tour à tour démontés. Le processus de l'évolution sociale y est expliqué dans ses grandes lignes. Particulièrement originale est « la théorie gynécocentrique », où l'auteur montre dans le sexe féminin le centre originaire du groupe social.

L'Éditeur-propriétaire, gérant : E. BRIÈRE.

En Vente à la Librairie V. GIARD & E. BRIERE

Max BOUCARD, Maître des requêtes au Conseil d'Etat et **Gaston JÈZE**, professeur à la Faculté de droit de Lille. — **Eléments de la Science des finances et de la législation financière française**. Deuxième édition entièrement refondue. Considérablement augmentée et mise à jour, 1902. 2 forts volumes in-8 . . . . 20 fr. »»

Max BOUCARD et Gaston JÈZE. — **Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française**, nouvelle édition, 1904, 1 vol. in-8. 10 fr. »»

Gaston JÈZE, Professeur à la Faculté de droit de Lille. — **Etude théorique et pratique sur l'occupation comme mode d'acquérir les territoires en droit international**, 1896. 1 vol. in-8. . . . . 8 fr. »»
Ouvrage couronné par la Faculté de droit de Toulouse et par l'Académie de législation. (Prix du Ministre de l'Instruction publique).

L'année administrative, publiée sous la direction de M. Hauriou, G. Jèze, Ch. Rabany, Mater secrétaire, 1er vol. 1903 ; 2e vol. 1904, chaque vol. . . . . 10 fr. »»

Revue du droit public et de la science politique, publiée sous la direction de M. Boucard et G. Jèze. Abonnement annuel . . . . . 20 fr. »»

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE D'ECONOMIE POLITIQUE

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE

ALFRED BONNET

(SÉRIE IN-8)

COSSA (Luigi), professeur à l'Université de Pavie. — **Histoire des doctrines économiques**, traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de A. Deschamps, 1899. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 11 fr. Broché. . . . . 10 fr. »»

ASHLEY (W. J.), professeur d'histoire économique à Harvard University. — **Histoire et Doctrines économiques de l'Angleterre**. Tome I. *Le Moyen Age*, traduit par P. Boudois. Tome II. *La fin du Moyen Age*, traduit par S. Bouyssy, 1900. 2 volumes, in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 17 fr. Broché . . . . . 15 fr. »»

SÉE (H.), professeur d'histoire à l'Université de Rennes. — **Les classes rurales et le régime domanial au moyen-âge en France**, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 13 fr. Broché . . . . . 12 fr. »»

WRIGHT (CARROLL D.), commissaire du travail des Etats-Unis. — **L'Evolution industrielle des Etats-Unis**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de E. Levasseur, membre de l'Institut, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. Broché. . . . . 7 fr. »»

CAIRNES (J. E.), professeur d'économie politique à l' « University College » de Londres · **Le caractère et la méthode logique de l'Economie politique**. Traduit sur la 2e édit par G. Valran, docteur ès-lettres. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque. 6 fr. — Broché . . . . . 5 fr. »»

SMART (William), professeur à l'Université de Glascow. — **La Répartition du revenu national**, traduit par G. Guéroult, avec une préface de P. Leroy-Beaulieu, membre de l'Institut. 1902. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 5 fr. Broché . . . . . 7 fr.

SCHLOSS (David). — **Les modes de rémunération du travail**, traduit, précédé d'une introduction et augmenté de notes et d'appendices par Charles Rist. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50 Broché . . . . . 7 fr. 50

SCHMOLLER (Gustav), professeur à l'Université de Berlin. — **Questions fondamentales d'Economie politique et de politique sociale**, 1902. 1 vol. in-8 avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50. Broché. . . . . 7 fr. 50

BOHM-BAWERK (E.), ministre des finances d'Autriche. — **Histoire critique de théories de l'intérêt du capital**, traduit par J. Bernard, ancien élève de l'école normale supérieure. 1902. 3 volumes in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 16 francs. Broché . . . . . 14 fr. »»

PARETO (Vilfredo), professeur à l'Université de Lausanne. — **Les sytèmes socialistes**. 1902. 2 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : Relié : 16 fr. Broché. 14 fr. »»

(SÉRIE IN-18)

MENGER (Anton), professeur de droit à l'Université de Vienne. — **Le droit au produit intégral du travail** (essai historique), traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de Charles Andler, 1900. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 4 francs. Broché . . . . . 3 fr. 50

PATTEN (S. N.), professeur d'économie politique à l'Université de Pensylvanie. — **Les fondements économiques de la protection**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de Paul Cauwès, 1899. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. Broché . . . . . 2 fr. 50

BASTABLE (C. F.), professeur à l'Université de Dublin. — **La théorie du commerce international**, traduit et précédé d'une introduction par Sauvaire-Jourdan 1900. 1 vol. in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. 50. Broché. . . 3 fr. »

WILLOUGHBY (W. F.). **Essais sur la législation ouvrière aux Etats Unis** traduits et annotés par A. Chaboseau. 1903. 1 vol. in-18, avec rel. de la Bibliothèque : fr. Broché. . . . . 3 fr. 50

V. GIARD & E. BRIÈRE, LIBRAIRES-EDITEURS
16, rue Soufflot, PARIS

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
publiée sous la direction de

Max BOUCARD
Maître des requêtes honoraire au Conseil d'Etat

GASTON JÈZE
Professeur de droit administratif à l'Université de Lille

SÉRIE IN-8

BRYCE (J.). — La République américaine, avec une préface de E. Chavegrin, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris. 1901-1902. 4 volumes in-8. Prix broché . . . . . 50 fr. »»
— Le même relié (reliure de la Bibliothèque) . . . . . 54 fr. »»

LABAND (P.), professeur à l'Université de Strasbourg. — **Le Droit public de l'Empire Allemand,** avec une préface de F. Larnaude professeur de droit public général à l'Université de Paris. Edition française, revue et mise au courant de la dernière législation par l'auteur.
L'ouvrage complet 1900-1904, 6 volumes in-8. Prix broché . . . . . 60 fr. »»
— Le même relié (reliure de la Bibliothèque) . . . . . 66 fr. »»

DICEY (A. V.). — Introduction à l'étude du droit constitutionnel, 1 vol. in-8, avec une préface de A. Ribot, député. Traduction française de A. Batut et G. Jèze, 1902. 1 vol. in-8 broché . . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 11 fr. »»

W. WILSON. — L'État, avec une préface de L. Duguit, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Bordeaux, traduction de J. Wilhelm. 1902. 2 vol. in-8 broché : 20 fr., relié . . . . . 22 fr. »»

A. HAMILTON, JAY, MADISON. — Le Fédéraliste, nouvelle édition française par G. Jèze avec une préface de A. Esmein, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris. 1902. 1 vol. in-8 broché : 14 fr., relié . . . . . 15 fr. »»

KORKOUNOV. — Théorie générale du Droit. 1 vol. in-8, traduction française de J. Tchernoff, avec une préface de F. Larnaude. 1903. 1 vol. in-8 broché : 10 fr. relié . . . . . 11 fr. »»

KOVALEVSKY. — Les institutions politiques de la Russie. — Traduction française de Me Derocquigny. 1903. 1 vol. in-8 broché : 7 fr. 50, relié . . . . 8 fr. 50

SIR W. R. ANSON. — Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre. *Le Parlement, la Couronne.* Traduction de C. Gandilhon. 1903-1905, préface de G. Hanotaux. 2 vol. in-8, chaque volume broché : 10 fr., relié . . . . . 11 fr. »»

OTTO MAYER. — Le Droit administratif allemand, préface de H. Berthélemy, L'ouvrage complet en 4 volumes, brochés : 32 fr., reliés . . . . . 36 fr. »»

NITTI (F.). — Principes de Science des Finances, avec une Préface de A. Wahl. traduction française de J. Chamard, 1904, 1 vol. in-8, broché . . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 11 fr. »»

CURTI. — Le referendum, traduction française, par H. Ronjat, complétée par l'auteur. 1 vol. in-8, broché . . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 11 fr. »»

DICEY (A. V.). — Rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre pendant le XIXe siècle, traduction française A. et G. Jèze ; 1 vol. in-8, broché, 12 fr. ; relié . . . . . 13 fr. »»

SÉRIE IN-18

TODD (A.). — Le Gouvernement parlementaire en Angleterre. Traduit sur l'édition anglaise de Spencer Walpole, avec une préface de Casimir-Périer. 1900, 2 volumes in-18 brochés . . . . . 12 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 13 fr. »»

WILSON (W.). — Le Gouvernement congressionnel, avec une préface de Henri Wallon, sénateur, 1900, 1 vol. in-18 broché . . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

JENKS (Edward). — Esquisse du Gouvernement local en Angleterre. Traduction de J. Wilhelm, juge au tribunal civil de Coulommiers, avec une préface de H. Berthélemy, professeur de droit administratif à l'Université de Paris, 1902. 1 volume in-18, broché . . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

L. DICKINSON. — Le Développement du Parlement. Traduction et préface par M. Deslandres, professeur à l'Université de Dijon. 1 volume in-18, broché. 5 fr.
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

SOUS PRESSE :

STUBBS. — Histoire constitutionnelle de l'Angleterre. 3 vol.

MOREAU et DELPECH. — Les Règlements des Assemblées législatives. 2 vol.

Sir E. MAY. — Traité sur le droit parlementaire, les privilèges, les débats et les usages du Parlement.

FRANK J. GOODNOW. — Les principes du droit administratif des Etats-Unis.

LAVAL. — IMPRIMERIE L. BARNÉOUD ET Cie.

Tome XXIIIe. N° 2. Treizième Année. Avril-Mai-Juin 1906

JUL 17 1906
CAMBRIDGE MASS.

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARAISSANT TOUS LES TROIS MOIS

FONDÉE PAR FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DIRECTEURS

MAX BOUCARD
MAITRE DES REQUÊTES HONORAIRE
AU CONSEIL D'ÉTAT

GASTON JÈZE
PROFESSEUR DE DROIT ADMINISTRATIF
A L'UNIVERSITÉ DE LILLE

SOMMAIRE :

I. — QUELQUES OBSERVATIONS A PROPOS DU REFERENDUM ET DES LANDSGEMEINDE SUISSES, par **M. Joseph Delpech.**
II. — LA CONSTITUTION DE LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO, par le **Dr Emile M. Pagliano.**
III. — NOTES DE JURISPRUDENCE, par **MM. J. Delpech** et **Gaston Jèze.**
IV. — CHRONIQUE ADMINISTRATIVE, par **M. Marcel Philippe.**
V. — CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE DE BELGIQUE, par **M. L. Dupriez.**
VI. — CHRONIQUE DU DROIT DES GENS DANS SES RAPPORTS AVEC LE DROIT CONSTITUTIONNEL ET LE DROIT ADMINISTRATIF, par **M. G. de Lapradelle.**
VII. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS, par **M. J. Delpech.**
VIII. — REVUE DES PÉRIODIQUES : Périodiques français, anglais, allemands et italiens, par **MM. Baudesson, Binet, Cardot, Chatelot, Cuny, Diamantopoulo, Grosjean, Lansard, Larmoyer, Toussaint.**
IX. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS.
X. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES.
XI. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE.

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... 20 fr. | Union postale..... 22 fr. 50
LA LIVRAISON..... ..... fr. 5

PARIS (5e)
V. GIARD & E. BRIÈRE, LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS :

France : MM. Gréard, de l'Académie française ; Boutmy, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut ; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut ; A. Lebon, anc. min. des colonies ; Bard, Faucimaigne, conseillers à la Cour de cassation ; Cruppi, député ; Roussel, conseiller d'Etat ; Buisson, professeur à la Sorbonne ; Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat ; Engelhardt, ministre plénipotentiaire ; Naquet, anc. procureur général ; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris ; Dejean, ancien député ; P. Dareste, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; Robiquet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons ; Barbier, Gourd, Guyon, Rousset, Sarrat, avocats ; Daguin, secrét. génér. de la Société de lég. comparée ; Ch. Benoist, Paul Laffitte, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes ; Blondel, docteur ès-lettres ; Sénéchal, inspecteur des finances ; Tarde, professeur au Collège de France ; Pierre, secrét. génér de la Présid. de la Ch. des députés ; Mispoulet, secrét. réd. de la Ch de députés ; MM. les prof. et agrégés : Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Garçon, Jacquelin, Jay, Lainé, Lefebvre, Leveillé, Leseur, Piédelièvre, Saleilles, Sauzet, Souchon, Thaller, Weiss [Univ. de Paris] ; Janet, Taudière [Univ. libre de Paris] : Lacoste, Moreau, Delpech [Univ. d'Aix-Marseille] ; Baugas [Univ. libre d'Angers] ; Barckhausenn, de Boeck, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat [Univ. de Bordeaux] ; Cabouat, Gauckler, Le Fur [Univ. de Caen] ; Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchet [Univ. de Dijon ; R. Beudant, Michoud, De Lapradelle [Univ. de Grenoble] ; Jacquey, A. Wahl [Univ. de Lille] Bouvier, Lamire, Pic [Univ. de Lyon] ; Bérenger [Ecole libre de dr. de Marseille] ; Barde, Bremont, Charmont, Declareuil, Perreau, Valéry [Univ. de Montpellier] ; Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois, Nézard [Univ. de Nancy] ; Girault, Poitis, [Univ. de Poitiers] ; Chauveau, Artur, Turgeon [Univ. Rennes] Ebren, Houques-Fourcade, Mérignhac, Mestre, Rouard de Card, Vidal [Univ. de Toulouse] ; Colin, Morand, Rolland, Thomas [Ecole de dr. d'Alger] ; Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales ; Appert anc. prof. à l'Univ. de Tokio

Allemagne : MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt [Univ. de Berlin] ; Küffer [Univ. de Bonn] ; Brie, Dahn [Univ. de Breslau] ; Eheberg, Rehm [Univ. d'Erlangen] ; Rosin [Univ. de Fribourg-en-Brisgau] ; Heimburger [Univ. de Giessen] ; von Bar [Univ. de Gœttingen] ; Stoerk [Univ. de Greifswald] ; Loening [Univ. de Halle] ; Jellinek, von Kirchenheim, Knies [Univ. de Heidelberg] ; Gareis, Zorn [Univ. de Kœnigsberg] ; Binding, Bücher, O. Mayer [Univ. de Leipzig] ; Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Stengel [Univ. de Munich] ; Stieda [Univ. de Rostock] ; Laband [Univ. de Strasbourg] ; Schœnberg, Thudicum [Univ. de Tübingue] ; R. Pilot [Univ. de Würzbourg] ; M. le privat doc. Anschütz [Univ. de Berlin].

Angleterre : MM. J. Bryce, F. S Stevenson, membres du Parlement ; MM. les prof. Maitland [Univ. de Cambridge], Kirkpatrick [Univ. d'Edimbourg] ; Anson, Dicey [Univ. d'Oxford] ; Ritchie [Univ. de St-Andrews] ; Bodley, ancien chef de cabinet du Présid du Local government Board.

Australie : M. le prof. Harrisson Moore [Univ. de Melbourne].

Autriche-Hongrie : M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne ; MM. les prof. Bernatzik [Univ. de Vienne], Gumplowicz [Univ. de Graz] ; Lentner [Université d'Innspruck], MM. les privat doc. Strisower, Tezner [Univ. de Vienne] ; MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique : MM. les prof. Nys, Vauthier, Errera [Univ. de Bruxelles], de Greef [Univ. libre de Bruxelles] ; de Ridder, Rolin [Univ. de Gand] ; Deploige, Dupriez, van den Heuvel [Univ. de Louvain] ; Orban, van der Smissen [Univ. de Liége] ; Stocquart, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles.

Chili : M. le prof. Letelier [Univ. de Santiago]

Canada : Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de Lorimier, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur [Univ. Mc. Gill, à Montréal] ; P. Lafontaine [Univ. Laval, à Montréal] ; Lemieux, av. à Montréal.

Danemark : E. Holsœ, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida [Univ. de Grenade] ; Carbonell y Ruiz [Ramon I], dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa [Univ. de Madrid] ; Buylla, Posada, Sela, Altamira [Univ. d'Oviedo] ; Dorado, Gil y Robles [Univ. de Salamanque] ; Sanz y Escartin.

Etats Unis : MM. les prof. Dabney [Univ. du Texas, à Austin] ; Adams [Univ. John Hopkins, à Baltimore] ; Bussnell-Hart, J.-B Thayer, Taussig [Univ. Harvard, à Cambridge] ; Baldwin [Univ. de Yale, à New-Haven] Blackmar [Univ. du Kansas, à Lawrence] ; W. W. Willoughby [Univ. de Leland Stanford, à Palo-Alto, Californie] ; Woodrow-Wilson [College of New Jersey, à Princeton] Cohn [Columbia-College, à New-York] ; Falkner Robinson, Thorpe [Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie] ; G. Wilson [Univ. de Brown, à Providence ; James [Univ. de Chicago] ; Clark Ross [Univ. de Stanford, à San-Francisco] ; Scott [Univ. d'Illinois] ; W. F Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit, N. Saripolos [Univ. d'Athènes]

Hollande : MM. les prof. de Hartog [Univ. d'Amsterdam] ; van der Lith, Oppenheim [Univ de Leyde] ; de Louter [Univ. d'Utrecht] ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs Luzzatti, Salandra, anciens ministres ; Brunialti, conseiller d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; Gemma, Rossi [Univ. de Bologne] ; Cammeo [Univ. de Cagliari] ; Palumbo, Ranelletti [Univ. de Camerino] Sitta [Univ. de Ferrare] ; Dalla Volta [Inst. des sciences sociales de Florence] ; Bigliati, Demurtas Zichina, Grasso, Wautrain, Cavagnari [Univ. de Gènes] ; Macri [Univ. de Messine] ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto [Univ. de Naples] ; Loria, Morelli [Univ. de Padoue] Orlando, Schiattarella [Univ. de Palerme] ; Tommassini [Univ. de Parme] ; Longo, Minguzzi [Univ. de Pavie] ; Miceli [Univ. de Pérouse] ; Anzilotti [Univ. de Pise] ; Lepobini, Zanichelli [Univ. de Sienne] ; Brusa, Carle, Fusinato, Mosca [Univ. de Turin] ; Gramantieri [Univ. d'Urbino].

Japon : M. le prof. Y. Hosumi [Univ. de Tokio].

Monaco : M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norvège : M. le professeur Morgenstierne [Univ. de Christiania].

Portugal : MM Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa [Univ. de Coimbre].

Roumanie : Mme Bilcesco-Alimanestiano, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre MM. les prof. Dissescu, Ursianu [Univ. de Bucarest].

Russie : MM. les prof comte Kamarowski, Tarasov [Univ. de Moscou] ; Ivanowski, de Rennenkampf [Univ. d'Odessa] ; Vedrov [Univ. de Saint-Pétersbourg] ; Sigel [Univ. de Varsovie] ; Issaiev [lyc. impér. de Saint-Pétersbourg] ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suede : MM. les prof. Ask, Hamilton [Univ. de Lund]

Suisse : MM. les prof. Hilty, Rossel [Univ. de Berne] ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Flèchère, M. Combothecra [Univ. de Genève].

Turquie : MM. Bardault, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiades, avocat à Smyrne.

MODE DE PUBLICATION

La *Revue du Droit public* paraît tous les trois mois par fascicule de 12 à 13 feuilles in-8 raisin.

Tout ce qui concerne la rédaction devra être adressé à M. Gaston Jèze, Professeur à la Faculté de droit, 300, rue Solférino, à Lille (Nord) ; pour l'administration, s'adresser aux bureaux de la *Revue*, chez MM. V. Giard & E. Brière, éditeurs, 16, rue Soufflot, Paris (5e).

Les manuscrits insérés dans la *Revue* deviennent sa propriété.

La *Revue* laisse aux auteurs l'entière responsabilité de leurs écrits.

Il sera fait une analyse bibliographique de tous les ouvrages dont deux exemplaires seront déposés aux bureaux de la *Revue*.

JUL 17 1906

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE

LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Quelques observations à propos du Referendum et des Landsgemeinde suisses

En tête du chapitre IX consacré à la Suisse dans sa très précieuse *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, M. Seignobos a mis cette observation, pénétrante et vraie, qu'il ne faut pas mesurer l'intérêt immense d'études sur cette nation à l'étendue restreinte de son territoire : « Ce petit peuple, y est-il dit (1), tient une très grande place dans l'histoire des institutions contemporaines de l'Europe. Chaque canton a été un champ d'expérience politique... A quiconque veut comprendre l'évolution des sociétés démocratiques modernes, on doit recommander cette histoire comme le recueil le plus instructif d'exemples pratiques ». C'est la transposition des paroles adressées, du moins la reproduction de l'idée exprimée, en décembre 1802 et janvier 1803, par Bonaparte, aux notables que le gouvernement helvétique et les cantons lui avaient délégués pour élaborer de concert une constitution nouvelle (2) : « La Suisse, leur dit-il la première fois, ne ressemble à aucun autre Etat, soit par les évènements qui s'y

(1) 2e éd., Paris, Colin, 1899, p. 238.

(2) V. Numa Droz, *Histoire politique de la Suisse au XIXe siècle*, III : La Suisse sous l'Acte de médiation, dans *La Suisse au XIXe siècle*, ouvrage publié par un groupe d'écrivains suisses, sous la direction de Paul Seippel (Payot, Schmid et Francke, Lausanne et Berne), t. I, 1899, p. 99-102.

sont succédé depuis plusieurs siècles, soit par sa situation géographique, soit par les différentes langues, les différentes religions, et cette extrême différence de mœurs qui existe entre ses différentes parties ; la nature a fait votre Etat fédéraliste ; vouloir la vaincre ne serait pas d'un homme sage ; il faut diversité de gouvernement à des pays si divers...— Ce sont les formes de gouvernement, leur dit-il la deuxième fois, qui vous distinguent dans le monde, qui vous rendent intéressants aux yeux de l'Europe ; ce sont eux qui éloignent l'idée de toute ressemblance avec les autres Etats ».

Aussi bien existe-t-il, en quelques pays, fédératifs et démocratiques comme les Etats-Unis et les républiques espagnoles, unitaires et monarchiques mêmes comme le Würtemberg, la Roumanie et la Belgique, une poussée, au sein de groupes parfois importants, pour préconiser l'imitation du droit public fédéral ou cantonal. Aussi bien encore, dans presque tous, une littérature, d'importance inégale, mais de valeur soutenue, s'est-elle déjà appliquée, soit à l'étude des tendances, en soi contradictoires, et dans le fait génératrices d'équilibre (action rapide et parfois trop brusque sous la pression des circonstances extérieures, d'une part, et conception raisonnée des choses en vue de compromis, d'autre part), que prétendent exprimer ce proverbe *Confusione hominum et Dei providentia Helvetia regitur*, et cet autre *Nach der That halt der Schweizer Rath* (1), — soit, d'une manière plus spéciale, à l'exposé du développement progressif de ce droit helvétique dont la complication est intelligible seulement à ceux qui se préoccupent d'y retrouver l'influence déterminante du passé et des traditions historiques. Poussée et littérature qui s'expliquent fort bien, d'abord par ce fait que la période moderne est, pour toutes constitutions et pour tous régimes politiques et sociaux, faite de transformations internes et de bouleversements organiques qui sortent sensiblement du cadre des réformes courantes et paisibles, — ensuite par cette raison, généralement ressen-

(1) Dr Hilty, *L'état actuel du droit public suisse*, dans le même ouvrage, t. I, p. 383. — Rpr. sur la *Psychologie du peuple suisse* l'article de M. Clerget, dans la *Revue de synthèse historique*, t. VII, ann. 1903, p. 165-177.

tie, sinon avouée, que des procédés, comme le referendum suisse, risquent fort d'être le vrai moyen de réformation et l'essentiel complément de gouvernements représentatifs issus de conceptions aristocratiques et déformés par le développement de la démocratie (1).

Dans ces conditions, si elle était réellement demeurée en retard sur la suisse (2) ou l'anglo-saxonne (3), la science française serait en une position sérieusement humiliée. On l'en a accusée : reprenant « à peu près entièrement » à son compte cette partie d'une interview de M. Monod (4) « qu'aucun travail français n'a encore paru sur la Suisse », M. P. Clerget, en un article de bibliographie fort utile et dans son ensemble bien inspiré (5), conclut qu' « on chercherait en vain des ouvrages français sur ces institutions que nous aurions cependant

(1) Cpr. G. Lowes Dickinson, *Le développement du Parlement pendant le XIXe siècle*, Coll. Boucard et Jèze, 1906, p. 202-206 ; — Th. Curti, *Le referendum*, même collection, 1905, p. 351-357 ; — et surtout la vigoureuse et excellente préface du volume précité de Dickinson par M. Maurice Deslandres, p. xxxix-lx. — Rpr. Dicey, *Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre au cours du XIXe siècle*, même collection, 1906, p. 56-57.

(2) V. notamment, outre l'ouvrage de Curti cité à la note précédente, Chatelanat, *Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwickelung*, Berne, 1879 ; Dubs, même titre, Genève, 1868 ; Numa Droz, *La démocratie et son avenir*, dans la *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, t XVI, décembre 1882, p. 384 et suiv. ; Ganzoni, *Beiträge zur Kentniss des bündnerischen Referendums*, Zurich, 1890 ; Hilty, *Le referendum et l'initiative en Suisse*, dans la *Rev. de dr. intern.*, t. XXXIV, ann. 1892, p. 384 sq., 476 sq. ; Keller, *Das Volksinitiativrecht nach den schweiz. Kantonsverfassungen*, Zurich, 1899 ; Naville, *A propos du referendum*, dans la *Revue internationale*, 10 mars 1887, p. 833 sq. ; Stussi, *Referendum und Initiative in den schweiz. Kantonen*, Zurich, 1894, etc...

(3) Sir Francis Ottivel Adams et C. D. Cunningham, *The swiss Confederation*, Bale, 1890, et trad. fr. par H. G. Lonmyer ; Boyd Winchester, *The swiss Republic*, Philadelphie, 1891 ; W. D. Mac Crackan, *The rise of the swiss Republic*, Boston, 1892, et *What is the Referendum ? Swiss solutions of american problems*, Boston, 1894 ; Vincent, *State and Federal governments in Switzerland*, etc...

Rpr. Canovas del Castillo, *Problemas contemporaneos III. Discurso del Ateneo : La democratia pura en Suiza*, p. 45-86 ; Deploige, *Le referendum en Suisse*, Bruxelles, 1892 ; Fuld, *Die versuchte Einführung des Referendums in Belgien*, dans *Archiv für œffentl. Rechte*, 1893, p. 533-567 ; Hymans, *Le referendum dans la Constitution suisse*, dans la *Revue de Belgique*, 15 janvier 1892, etc...

(4) *Rev. de synthèse historique*, t. I, année 1900, p. 230.

(5) *Histoire générale, Suisse*, dans la *Rev. de synthèse historique*, t. III, ann. 1901, p. 226, 238.

le plus grand intérêt à connaître et peut-être à imiter en les adoptant à nos mœurs ».

Pour avoir été trop prompt, le reproche porte à faux ; il n'y aurait guère, il est vrai, à citer que des publications de ces juristes, élèves et surtout maîtres, auxquels, par l'effet d'un parti-pris persistant et d'une injustice sans nul doute inconsciente des progrès de plus en plus réalisés au sein des Facultés de droit, on est accoutumé de reprocher « les formules toutes faites d'un enseignement technique dépourvu de toute philosophie » (1). — Certes l'accident serait déjà regrettable, alors qu'il consisterait à oublier l'*Etude de législation comparée sur le referendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif*, par M. Jean Signorel, qu'en 1894 couronna la Faculté de droit de Paris : en cette œuvre, les vues synthétiques sont peut-être clairsemées, les conceptions politiques assez souvent dépendantes d'a priori, les discussions dogmatiques ou sociales maintes fois routinières au lieu d'être déterminées et modelées selon les forces vivantes qui, variables, mais existant à toute heure, dans tous pays, y vivifient ou en condamnent les pouvoirs ; mais, discutable par endroits quant à la théorie politique, l'œuvre vaut beaucoup, au point de vue historique, comme une contribution aux détails minutieusement rapportés, à la documentation longuement et soigneusement établie, et à la méthode généralement sûre. — Il est tout à fait malencontreux quand il paraît impliquer l'ignorance d'écrits, marquants entre plusieurs autres (2), dont l'importance pourrait bien être inversement proportionnelle à leur dimension : article de M. Brissaud (3) et conférence de M. Deslandres (4), donnant, en un nerveux et suggestif rac-

(1) Gabriel Monod, Nécrologie : Emile Boutmy, dans la *Rev. historique*, t. XC, mars-avril 1906, p. 352. — V. pour d'autres preuves et sur cet état d'esprit ce que j'ai eu l'occasion de dire, *Annales des Facultés de droit et des lettres d'Aix*, t. I, Droit, ann. 1905, p. 18-20.

(2) V. en particulier pour ces autres écrits : Béchaux, *Le referendum*, dans *Le Correspondant*, 25 avril 1892, p. 247-259 ; Charles Benoist, *Une démocratie historique*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 15 janvier 1895, p. 280-315, etc...

(3) *Le referendum en Suisse*, dans la *Rev. gén. du dr., de la législ. et de la jurispr.*, t. XII, ann. 1881, p. 420-424.

(4) *De la participation du peuple au pouvoir législatif : Du referendum et de l'ini-*

courci, tout l'essentiel du livre si riche de Curti, sur lequel portait récemment le choix toujours heureux de MM. Boucard et Jèze quant aux ouvrages à traduire, et dont on ne sait trop ce qu'il est davantage, une histoire descriptive des formes de la législation populaire en Suisse, ou une plus large histoire nationale systématisée par rapport aux idées politiques qui furent aux divers âges celles de la Suisse, et eu égard aux luttes constitutionnelles qui, dans les cantons et la Confédération, marquèrent l'opposition au système représentatif ; notice de M. Saleilles surtout, dégageant, à propos du livre, analytique à l'excès et à certaines pages déconcertant, d'Ellis Oberholtzer (1), cette hardie, heureuse, exacte et profonde formule que, tandis qu'aux Etats-Unis il a été développé comme un procédé pratique en dehors de toute conception dogmatique et est plié par des différenciations successives à toutes les formes et à tous les besoins de la moderne vie américaine, le referendum s'est systématiquement établi en Suisse, et, bien qu'emprunté à l'histoire, introduit comme un système raisonné et scientifiquement construit dans les constitutions cantonales et fédérale.

Ainsi (et la démonstration serait aisément élargie et complétée) il ne resterait tout au plus du grief formulé contre la littérature scientifique française que la matière de plus sûrs reproches d'information très imparfaite à l'encontre de ceux qui le formulèrent. Ceux-ci, en effet, n'ont point porté l'attaque sur le terrain où, d'après moi, elle aurait quelque chance de réussir.

*
* *

Préoccupés de découvrir leur origine au referendum et à l'initiative populaire, ou tout simplement de rapprocher des institutions du début de la Confédération les curiosités « conservées sans altération, à travers les siècles, comme un fossile au milieu des glaces » (2), dans quelques cantons ou demi-

tiative populaire en Suisse (Conférence faite à Dijon le 20 février 1894, sous les auspices de la Société des Amis de l'Université), dans la *Rev. bourguignonne de l'enseignement supérieur*, t. IV, ann. 1894, p. 559-593.

(1) *Rev. du droit public et de la science politiq.*, t. II, ann. 1894, p. 345.

(2) Brissaud, *op.* et *loc. citt.*, p. 403.

cantons, de nombreux auteurs se sont arrêtés à parler des assemblées générales, *Landsgemeinde*, dans lesquelles, à Uri, Unterwalden, Glaris et dans les deux Appenzell (1), les habitants majeurs se réunissent, à certaines époques, pour approuver ou rejeter les lois, élire les fonctionnaires et régler les affaires d'intérêt général. Sur quoi, chacun, suivant la force de son esprit, le dessein de son œuvre, ou le caractère de sa publication, formule de synthétiques observations, fait prédominer le point de vue fonctionnel, ou rapporte de curieux détails sur ces réunions que jadis méprisèrent les cantons importants, dont Suisses, Belges et Français parlent aujourd'hui avec enthousiasme, qui représentent aux Anglo-Saxons la première et lointaine forme de la liberté germanique, et à qui un sociologue trouverait assez justement un lien de parenté, au point de vue des traditions sociales, avec l'organisation de la marche et du tribunal populaire (2)

(1) Uri : Constitution du 6 mai 1888 (av. révis. part., 1891, 1892, 1896) : *Annuaire de législ. étrang.*, 1889, p. 728 et 1892, p. 655.
Loi sur la Landsgemeinde, du 3 mai 1885 (*Ann.* 1886, p. 486), revisée le 5 mai 1889.
Unterwalden : A. *Unterw. le Haut* (Ob den Wald) : Constitution du 27 avril 1902, *Ann.* 1903, p. 521.
Ordonnance sur la tenue de la Landsgemeinde du 23 mars 1895.
B. *Unterw. le Bas* (nid den Wald) : Constitution du 2 avril 1877.
Glaris : Constitution du 22 mai 1887 (av. révis. part., 1889, 1892, 1894, 1895, 1898, 1899).
Décision de la Landsgemeinde, concernant les émissions non autorisées de votes à la Landsgemeinde, du 10 mai 1896.
Appenzell : A. *Appenz. Rhodes-Extérieures* : Constitution du 15 octobre 1876, *Dareste*, Les Constitutions modernes, t. I², p. 552.
Règlement de la Landsgemeinde, du 28 mars 1893.
Décision de la Landsgemeinde, concernant la fréquentation des Landsgemeinde, du 29 avril 1883.
Loi, sur le serment, du 29 avril 1900.
B. *Appenz. Rhodes-Intérieures* : Constitution du 24 novembre 1872.
Ordonnance, concernant la présence obligatoire à la Landsgemeinde et aux assemblées cantonales, y compris les règles sur l'exercice du droit de vote, du 18 novembre 1879, réformée le 19 novembre 1883.

[Rpr. sur l'ancienne organisation des Landsgemeinde d'après l'Acte de médiation de 1803 (de Martens, *Rec. des traités*..., t. VII, p. 580 et suiv.), pour *Appenzell*, ch. I, art. 1 et 3 ; *Glaris*, ch. VII, art. 2 et 3 ; *Schwyz*, ch. XI, art. 2 et 3 ; *Unterwald*, ch. XV, art. 3 et 5 ; *Uri*, ch. XVI, art. 2 et 3 ; *Zug*, ch. XVIII, art. 3 et 4.]

(2) V. sur cette idée, G. Caro, *Die Grundbesitzverteilung in der Nordostschweiz*

M. Curti, dont l'œuvre de premier plan débute par une histoire, aux traits larges et fort poussés, des Landsgemeinde dans les petites et grandes communautés pour l'époque antérieure à la Révolution française, s'intéresse surtout à l'institution comme au principe générateur du referendum (1). — M. Signorel est plus préoccupé des règlementations (2) touchant cette forme de gouvernement direct pur usitée dans les deux Appenzell, à Glaris et Uri comme au sein des deux Unterwalden, et incarnant à ses yeux le vrai type du self-government; mais son « étude détaillée » du domaine d'action et des conditions de tenue des Landsgemeinde est peu harmonique et comme heurtée, avec sa manière de rapporter et gloser quelques-unes seulement des règles qui, hors la traditionnelle coutume des invocations religieuses (3) et la majestueuse cérémonie de « l'assermentatiou » (4), diffèrent de canton à canton, les Landsgemeinde ayant en chacun une physionomie

und angranzenden alamannischen Stammesgebieten zur Karolingerzeit, dans les *Iahrbucher für Nationalökonomie und Statistik*, 3e série, t. XXI, ann. 1901, p. 474-495 ; — et G. Bourgin, dans une Notice, ci-après mentionnée, de l'*Année sociologique*, t. VIII, ann. 1903-1904, où l'existence des Landsgemeinde est indiquée, p. 407, comme « un fait en conciliation étroite avec l'habitat » et rapprochée de la conservation d'une certaine autonomie jusqu'à la fin de l'ancien régime en France par les populations des vallées montagneuses des Pyrénées.

(1) *Op. cit.*, p. 308 : « Quelques cantons ont conservé leurs Landsgemeinde, qui datent des premiers siècles de la liberté suisse.... Landsgemeinde et referendum dérivent d'un seul et même principe : la démocratie pure... Dans le premier cas, les citoyens s'assemblent en un même lieu pour délibérer ; dans le second, ils votent séparément... C'est dans cette différence mécanique que réside, à proprement parler, toute l'évolution de l'institution, et le referendum n'est au fond que l'adaptation de la Landsgemeinde aux grandes agglomérations d'hommes qui participent à la vie politique moderne. »

(2) *Op. cit.*, p. 96-124, et 135-139.

(3) V. Signorel, *op. cit.*, p. 115. Cette coutume, conservée encore dans quelques Parlements, remonte aux assemblées populaires de l'antiquité : V. notamment Lange, *Rœm. Alterth.*, t. I, p. 297 ; Ihering, *Esprit du dr. romain*, trad. de Meulenaere, 1877, t. I, p. 348.

(4) « Quand (les mots du serment) sont répétés en chœur et avec une vibrante harmonie par des milliers d'assistants levant, suivant l'antique usage, les trois doigts de la main droite, comme invocation à la Trinité, il semble que c'est le fameux serment du *Grutli* qui se renouvelle, comme si la voix des premiers fondateurs de l'indépendance helvétique se faisait encore entendre à travers les siècles, pour affirmer une fois de plus la perpétuité de la patrie. » (Lefèvre-Pontalis, *Les assemblées plénières en Suisse*, dans *Le Figaro* du 28 mai 1894).

particulière empruntée tout à la fois à la situation géographique et au caractère des habitants. Et M. Ryffel lui-même, dont la monographie plus récente (1) est, sinon plus consciencieuse, du moins plus complète quant à la nature juridique, à la compétence et au fonctionnement de ces assises populaires, n'est guère arrivé à laisser une impression moins fragmentaire et plus sûre. — Quant à MM. Rambert (2) et Lefèvre-Pontalis (3), au prince Roland Bonaparte (4) et aux correspondants de journaux (5), ils ont simplement donné à leurs récits de témoins enthousiastes la couleur aisée à rendre, ou du moins à imaginer, pour des spectacles (6) semblables à ceux qui, chaque année, dans l'Obwald placé, suivant le mot d'un poète, « sur le cœur de la Confédération helvétique comme un bouquet de fleurs sur le cœur d'un fiancé », se déroulent, généralement paisibles et parfois agités comme des forces de la nature déchaînées (7), sur la terrasse, jadis comprise dans l'enceinte du château des baillis, qui domine toute la vallée d'Alpnach avec son lac immobile au pied du Pilate. Or, pour n'avoir guère écrit que des impressions de voyage, ils ne peuvent pas plus satisfaire aux légitimes curiosités que les deux auteurs précédents, dont l'un ignorait apparemment, et dont l'autre n'a point assez manifestement utilisé, les textes organiques sur les Landsgemeinde.

Chacun d'eux, d'ailleurs, conviendrait aisément que les

(1) *Die schweiz. Landsgemeinden nach geltendem Rechte* (Université de Zurich, Dissertat. inaugurale), Zurich, 1903, 130 p. — Cette thèse a dû être reprise, à en juger par la mention « Zurich, Schultess, 1904, XIV-342 p. », qui est donnée par la *Revue historique*, t. LXXXV, année 1904, p. 447. [Rpr. le C. R. de cette monographie étendue, dans l'*Année sociologique*, t. VIII, ann. 1903-1904. p. 405 et sv., par M. G. Bourgin.]. Une première partie consacrée, d'après la même indication, aux « origines et développement historique » me semble y avoir été ajoutée, à en juger d'après le contenu de la dissertation inaugurale qui a pu, seule, m'être communiquée par la Bibliothèque de l'Université d'Aix.

(2) *Les Landsgemeinde de la Suisse*, dans la *Biblioth. universelle et Revue Suisse*, t. XLII, ann 1891, p. 536 et s.

(3) Article cité à la note de la page précédente.

(4) *Assemblées démocratiques en Suisse*, dans *Le Figaro* du 28 mai 1890.

(5) V. *Une semaine politique*, dans *Le Soleil* du 4 mai 1890.

(6) V. deux gravures concernant le cortège et la tenue des Landsgemeinde, dans l'ouvrage précité sur *La Suisse au XIXe siècle*, t. I, p. 437 et 439.

(7) Numa Droz, *Etudes et portraits* (Etude sur Heer), p. 175-186, *passim*.

exposés plus ou moins littéraires du droit constitutionnel doivent être complétés ou étayés par la formule précise des statuts et des règlements ; ce sera donc compléter leur œuvre qu'y ajouter, à titre de pièces justificatives, les articles de la Constitution et de l'Ordonnance sur la Landsgemeinde, en vigueur dans le demi-canton d'Obwald (Unterwald-le-Haut), tels qu'ils figurent au 2e volume, p. 629-645, des textes traduits des *Règlements des Assemblées législatives*, que mon collègue M. Moreau et moi allons éditer; c'est, en tous cas, ici, comme ce fut là, poursuivre le même « but d'offrir aux études de droit constitutionnel, sinon une direction nouvelle, — notre ambition ne saurait y prétendre, — du moins un aliment nouveau ».

JOSEPH DELPECH,
Professeur agrégé de droit public
à l'Université d'Aix-Marseille.

26 avril 1906.

UNTERWALD-LE-HAUT

I. TEXTES CONSTITUTIONNELS :
Constitution du 27 avril 1902, art. 13, 22, 26, 27, 39.
II. RÈGLEMENT :
Ordonnance sur la tenue de la Landsgemeinde, rendue par le Conseil cantonal le 23 mars 1895.

I. TEXTES CONSTITUTIONNELS

CONSTITUTION DU 27 AVRIL 1902

ART. 13. — La participation à l'assemblée nationale (*Landsgemeinde*) et aux assemblées communales (*Gemeindeversammlunge*) est un devoir civique. Tout citoyen doit voter sur les projets de loi et d'arrêté ainsi qu'aux élections, sous sa responsabilité devant Dieu et devant la patrie.

ART. 22. — La *Landsgemeinde* se compose de tous les habitants du canton ayant le droit de voter d'après l'article 21.

Elle se réunit en session ordinaire le dernier dimanche du mois d'avril, en session extraordinaire toutes les fois qu'elle est convoquée par le Conseil cantonal à raison d'affaires urgentes.

Art. 26. — Tout citoyen ayant droit de voter peut remettre au Landammann, en tout temps jusqu'au 1er janvier, des propositions qui, de leur nature, appartiennent à la compétence de la *Landsgemeinde*, pour que celle-ci les examine. Toute proposition doit être rédigée par écrit, accompagnée d'un exposé de motifs, et signée par son auteur.

Si la proposition ne contient aucune violation de la Constitution fédérale, de la Constitution cantonale, ou des droits des particuliers, si elle ne contredit pas les décisions et jugements rendus par les autres autorités dans les limites de leur compétence, elle doit être soumise à la prochaine *Landsgemeinde*. Le Conseil cantonal y joint son avis. Si cet avis conclut au rejet, l'auteur de la proposition peut la retirer, et, en conséquence, elle ne reçoit aucune suite. Si l'auteur de la proposition persiste néanmoins, il doit se présenter en personne à la *Landsgemeinde* pour soutenir son projet. S'il ne paraît pas à la *Landsgemeinde*, il est considéré comme ayant renoncé à son initiative. La *Landsgemeinde* est appelée uniquement à voter, ou l'acceptation sans amendement de la proposition ou du contre-projet du Conseil cantonal, ou le rejet des deux projets.

Art. 27. — La *Landsgemeinde* ne peut statuer que sur les affaires pour lesquelles elle a été convoquée.

La liste des affaires à délibérer en *Landsgemeinde* doit être publiée dans la *Feuille officielle* au plus tard deux semaines avant la tenue de l'assemblée.

Art. 39. — Le Landammann préside le Conseil exécutif et la *Landsgemeinde*.

II. RÈGLEMENT

ORDONNANCE SUR LA TENUE DE LA LANDSGEMEINDE,

rendue par le Conseil cantonal le 23 mars 1895.

Art. 1. — La Landsgemeinde ordinaire a lieu régulièrement le dernier dimanche d'avril. Si ce jour est en même temps le jour de Pâques, la Landsgemeinde est tenue le lundi suivant. Elle est tenue sur le Landenberg près de Sarnen.

Le moment où commencera la Landsgemeinde est fixé par le Conseil exécutif (*Regierungsrat*) ; il est toujours annoncé en même temps que les affaires à délibérer.

Si le temps n'est pas favorable, le Conseil exécutif peut décider que la Landsgemeinde se tiendra, non sur le Landenberg, mais dans l'église abbatiale (*Pfarrkirche*) de Sarnen.

Art. 2. — La présence à la Landsgemeinde est un devoir civique pour tout homme du pays jouissant des droits et honneurs civils et pour tout citoyen suisse ayant dans ce pays le droit de voter sur les affaires cantonales.

Art. 3. — Lorsque le Conseil cantonal, à raison d'affaires importantes et pressantes, décide la tenue d'une Landsgemeinde extraordinaire, il fixe le lieu, le jour et l'heure de la réunion, et les annonce en même temps que la convocation et les affaires à délibérer. En règle générale, les Landsgemeinde extraordinaires se tiennent aussi sur le Landenberg, sauf application de l'article 1, al. 2. Les prescriptions de la présente Ordonnance sont, dans la mesure possible, applicables aux Landsgemeinde extraordinaires, excepté l'article 17, al. 2, 3 et 4.

Art. 4. — Si le Landammann habite Sarnen, le personnel de la Chancellerie, l'huissier national, le corps de musique, le porte-étendard, les sonneurs de trompe cantonaux et les tambours convoqués par la Direction militaire se rendent, une demi-heure avant l'ouverture de la Lansdgemeinde dans ou devant la maison du Landammann, et l'accompagnent, musique en tête, tambour battant, à l'église paroissiale (*Dorfkapelle*). Si le Landammann n'habite pas le bourg de Sarnen ou dans les environs immédiats, un membre au moins du personnel de la Chancellerie et l'huissier cantonal doivent se transporter à son domicile. Les autres personnes ci-dessus mentionnées doivent aller au-devant de lui jusqu'à une distance convenable et le prendre pour entrer au bourg de Sarnen.

Un membre du personnel de la Chancellerie reçoit du Landammann la boîte contenant le sceau du canton ; l'huissier cantonal, l'épée du canton. Le sceau et l'épée doivent être portés dans le cortège de la Landsgemeinde.

Les cortèges de Kern et de Sachseln pour la Landsgemeinde se rendent à l'église paroissiale de Sarnen. Là se réunissent le gouvernement et le clergé, ainsi que les membres du Tribunal supérieur et du Conseil cantonal.

Art. 5. — Un quart d'heure avant l'ouverture de la Landsgemeinde, on va chercher l'étendard du canton à l'Hôtel de ville ; les tambours, le porte-étendard et les sonneurs de trompe s'y rendent de l'église et reçoivent l'étendard. Celui-ci est ordinairement le drapeau du Frère Klaus (1), qui porte, d'un côté l'image du bienheureux père de la patrie von der Flüe (2), et de l'autre côté les armes du canton. Mais, tous les dix ans, l'ancien étendard du pape Jules II doit être porté à la Landsgemeinde. Il en a été ainsi en 1895, et il en sera de même désormais chaque dixième année. Pendant qu'on va chercher l'étendard, les tambours battent au drapeau. Aussitôt que l'étendard est arrivé à l'église paroissiale, le cortège de la Landsgemeinde s'ordonne de la manière suivante : le corps de police sous la direction du maréchal-des-logis chef, les tambours, la musique, les sonneurs de trompe, le porte-étendard, les huissiers communaux, l'huissier cantonal portant l'épée du canton, la Chancellerie de l'Etat avec le sceau du canton, le Landammann et les membres du Conseil exécutif en compagnie du révérendissime clergé, ensuite le président, le vice-président et les deux scrutateurs du Conseil cantonal, le président, les membres et suppléants du Tribunal supérieur, et enfin les membres du Conseil cantonal.

Les membres du Conseil exécutif et du Tribunal supérieur se placent dans le cortège dans l'ordre de leur fonction ou de leur élection ; les membres du Conseil cantonal, dans l'ordre des communes. On marche deux par deux. Seul le Landammann est accompagné de deux ecclésiastiques. Au surplus, les révérendissimes ecclésiastiques accompagnent chacun un membre des autorités supérieures du canton. Leur ordre est déterminé par leur dignité.

(1) et (2) V. sur ce bienheureux Nicolas de Flue, de son nom de famille Lewenbrugger, appelé aussi *Frère Klaus* ou *Beatus Nicolaus de Rupe* (21 mars 1417-✠21 mars 1487), les détails donnés dans la *Grande Encyclopédie*, t. XVII, v° Flue, p. 661.

Les membres des autorités doivent se présenter en vêtements de couleur foncée. L'huissier cantonal et les huissiers des communes portent leurs manteaux de cérémonie aux couleurs du canton. Le porte-étendard et les sonneurs de trompes sont habillés en costumes d'anciens Suisses.

Art. 6. — La musique joue pendant le passage du cortège dans la ville jusqu'à l'arcade. Les tambours battent pendant la montée du Landenberg.

Sur la place de la Landsgemeinde, le gouvernement et le clergé, ainsi que le personnel de la Chancellerie, se rendent à l'abri couvert qui y a été construit. Les membres des autres autorités cantonales et, le cas échéant, les magistrats étrangers au canton prennent place sur les bancs disposés à droite et à gauche de cet abri. Sur le devant, à droite et à gauche, par rangs de quatre, se placent l'huissier cantonal et les huissiers communaux pour servir de scrutateurs ; plus loin et en dehors, des deux côtés, le porte-étendard et les sonneurs de trompes. Pendant cet arrangement sur la place de la Landsgemeinde, un hymne patriotique peut être exécuté par un corps de chanteurs avec accompagnement de musique.

Depuis le départ de l'église paroissiale, jusqu'à l'arrivée du cortège sur la place de la Landsgemeinde, de même que depuis le départ du Landenberg jusqu'à l'arrivée à l'église paroissiale, les cloches de cette église et celles de l'abbaye sonnent constamment à toute volée.

Pendant les délibérations de la Landsgemeinde, le sceau, l'étendard, et l'épée du canton demeurent placés de manière convenable ou déposés sur le bureau de la Chancellerie.

Art. 7. — Les estrades situées en face de la place réservée aux autorités ne peuvent être occupées que par les citoyens ayant droit de vote ; il en est de même de l'intervalle compris entre ces estrades et la tente de la Landsgemeinde, et de l'espace qui confine immédiatement à cet intervalle et à ces estrades. Cet emplacement affecté aux citoyens ayant droit de vote peut être déterminé et délimité exactement au moyen de poteaux.

Dans les communes de Sarnen et de Kerns trois hommes compétents, dans les autres communes deux, doivent toujours

être désignés par le président de la commune respectivement ; et le Conseil exécutif en est avisé. Ces hommes sont chargés de veiller à ce que l'emplacement réservé aux citoyens ayant droit de vote ne soit pas envahi par d'autres personnes. Si la chose arrive néanmoins, ils doivent, aussitôt que possible, le faire remarquer aux personnes qui le font, et, si celles-ci ne s'écartent pas de cet emplacement, les dénoncer au Landammann après la Landsgemeinde. Les hommes désignés par les présidents de communes doivent se trouver, une demi-heure avant le commencement de la Landsgemeinde dans la salle des tireurs (*Schützen-haussaal*), et s'entendre entre eux, sous la présidence d'un chef (*Obmann*) désigné par le Conseil exécutif, au sujet de la répartition de leurs places. S'ils doivent inviter quelqu'un à se mettre à une autre place, ils doivent le faire de manière à ne pas attirer l'attention. Ils doivent éviter avec soin les difficultés et les querelles. Celui qui, n'ayant pas droit de vote, reste dans l'espace réservé aux citoyens qui ont droit de vote, s'expose à une amende de 5 francs au plus ; celui qui, malgré l'invitation qui lui est adressée, ne quitte pas cet emplacement, s'expose à une amende de 10 francs au plus.

Les hommes ci-dessus mentionnés ont aussi à surveiller si, aux élections et aux votes, ne participe personne qui ne soit pas en droit de voter, si personne ne vote avec les deux mains, si personne ne se rend coupable d'actes qui troublent les délibérations. Ils dénoncent les contrevenants au Landammann ; les amendes prévues par la loi pénale sont applicables (art. 25 et 35 de la loi pénale sur la police).

Les hommes désignés par les présidents des communes touchent 3 francs par jour, qui leur sont payés par le caissier cantonal.

Art. 8. — La Landsgemeinde est ouverte par un discours du Landammann. Ensuite l'hymne « *Veni Creator Spiritus ! Viens Esprit créateur !* » est chantée par le révérendissime clergé.

Un des deux greffiers cantonaux donne lecture des dispositions de la Constitution relatives à la capacité pour exercer le droit de vote dans la Landsgemeinde. Le Landammann les

déclare exactes ; il fait remarquer quelles sont les conséquences d'un vote donné sans droit, et invite ceux qui n'ont pas capacité pour voter à sortir du cercle des personnes ayant droit de vote et à se rendre parmi les spectateurs.

Le Landammann invite le caissier cantonal à faire son rapport sur le budget. Ce rapport terminé, il demande en bloc aux membres du Conseil exécutif s'ils veulent parler sur les comptes publics dans leur ensemble ou sur différentes parties d'iceux. Il est permis à chaque membre du Conseil exécutif de parler une fois seulement sur ce sujet. Il n'y a pas lieu à une plus ample délibération sur cette affaire; et il n'y a pas de question adressée en bloc aux membres du Conseil cantonal et à l'Assemblée du peuple. Toute proposition ou résolution sur les comptes de l'Etat est interdite dans la Landsgemeinde.

Art. 9. — Les élections ont lieu dans l'ordre où elles sont énumérées au Livre (*Memorial*) de la Landsgemeinde. Il est interdit de s'écarter de cet ordre. Pour établir le Livre de la Landsgemeinde, les articles 35, 36, 37, 38 et 39 (1) de la Constitution cantonale sont applicables. Si un membre d'une des autorités que doit élire la Landsgemeinde est élu à une autre fonction, il doit être remplacé dans la première autorité, avant que les emplois qui doivent être pourvus avec les membres de celle-ci aient été distribués.

Pour les élections, le Landammann invite d'abord le lieutenant (*Landstatthalter*), puis le caissier cantonal, puis les autres membres du Conseil exécutif, à faire une proposition. L'ordre des invitations se règle d'après celui que prennent les membres du Conseil selon leur fonction et la date de leur élection. Si un membre du Conseil exécutif est proposé par un autre membre, il est omis lors de l'appel nominal. Dans les élections, pour lesquelles les candidats doivent se faire connaître, la parole est donnée en premier lieu à ceux-ci ou à ceux qui parlent pour eux. Après avoir recueilli les voix du

(1) Le texte se réfère à la Constitution cantonale de 1867. Les articles visés sont devenus, avec quelques légères modifications, dans la Constitution de 1902, les articles 24, 25, 26, 27 et 30 (*Note des traducteurs*).

Conseil exécutif, le Landammann interroge en bloc les membres du Conseil cantonal ; dès qu'aucun d'entre eux ne demande plus la parole, la même question est posée au peuple. Lorsque personne dans le peuple ne demande plus la parole, le Landammann interroge l'huissier cantonal.

Art. 10. — Pour le vote, le Landammann répète les noms des candidats proposés et les met aussitôt aux voix. Chaque candidat doit être désigné assez clairement pour que toute confusion avec d'autres personnalités soit évitée. S'il s'agit de fonctions pour lesquelles aucune déclaration n'a lieu, les candidats doivent être soumis aux votes dans l'ordre où ils ont été proposés. Quant aux fonctions et emplois pour lesquels les candidats se déclarent, le vote a lieu d'après leur ordre alphabétique, qui est établi selon leur nom de maison ou de famille.

Si le Landammann lui-même a été proposé pour une élection, le lieutenant (*Landstatthalter*) met aux voix. Si celui-ci aussi est proposé, le caissier cantonal et, au besoin, le membre du Conseil exécutif dont le rang suit immédiatement dirige le vote.

Est élu le candidat qui a réuni sur son nom la majorité absolue des votants selon le calcul des scrutateurs.

Les élections ont lieu dans la Landsgemeinde publiquement à mains levées. Au surplus l'art. 17 (1) de la Constitution cantonale est applicable. Si au premier vote aucun candidat n'obtient la majorité absolue, celui qui a obtenu le moins de voix est exclu du scrutin, et ainsi de suite jusqu'à ce qu'il n'y ait plus que deux candidats en présence. Si les scrutateurs ne peuvent décider lequel de ces derniers est élu, le vote est recommencé. Après trois votes sans résultat, il y a lieu à comptage. Si les scrutateurs ne peuvent décider lequel des candidats proposés a le moins de voix et doit en conséquence être exclu du scrutin, le vote est recommencé sur tous les candidats proposés.

Art. 11. — Le Landammann préside la Landsgemeinde

(1) Art. 23 de la Constitution de 1902, avec des modifications (*Note des traducteurs*).

jusqu'à la clôture des délibérations. Le Landammann récemment élu n'entre en fonctions qu'après la fin des travaux de la Landsgemeinde. Pour les élections et les votes qui ont lieu après qu'il a été élu, la première interrogation lui est toujours adressée.

Immédiatement après les élections a lieu la prestation de serment solennelle des élus. Ils se placent dans le demi-cercle, et l'un des deux greffiers cantonaux lit la formule du serment. Puis le Landammann qui préside reçoit le serment du Landammann récemment élu; celui-ci reçoit ensuite le serment professionnel de tous les autres élus. La prestation de serment se fait en levant les trois doigts (*Schwörfinger*), et en prononçant distinctement la formule de serment suivante : « *Je promets et j'affirme que j'observerai le serment qui m'a éte lu, dans toutes ses parties, aussi vrai que Dieu me veuille aider de sa grâce, et tous les chers saints !* ».

Le peuple et les autorités doivent assister à la prestation de serment, debout et la tête découverte. En cas de besoin, l'observation en doit être faite par le Landammann.

Art. 12. — Les projets de loi, les questions financières et les admissions aux droits civils doivent être examinés seulement après les élections et dans l'ordre que leur a assigné le Conseil exécutif. S'il s'agit de propositions émanant du Conseil cantonal, les voix sont recueillies de la manière prescrite pour les élections à l'article 9. Si des demandes d'initiative au sens des articles 37 et 38 (1) de la Constitution cantonale viennent en discussion, les auteurs de la demande doivent être interrogés les premiers. Si plusieurs personnes soumettent une proposition à la Landsgemeinde, il leur est demandé en bloc laquelle d'entre elles veut prendre la parole pour justifier la proposition. Ceci cependant, avant que la question générale soit posée au peuple, ne concerne que les signataires de la demande d'initiative. Si aucun d'entre eux ne demande la parole, il est en- tendu que nul ne veut se présenter en personne au sens de l'article 37 al. 2 de la Constitution et que l'initiative est abandonnée.

(1) Ce sont les art. 26 et 30 de la nouvelle Constitution (*Note des traducteurs*].

Après que les auteurs de la proposition ont parlé, les voix sont recueillies dans le Conseil exécutif, dans le Conseil cantonal et parmi les citoyens ayant droit de vote, comme pour les élections (V. art. 9 de la présente Ordonnance).

Art. 13. — Après la clôture de la délibération et si, au sujet d'une proposition soumise à la Landsgemeinde, il existe différentes motions contradictoires, le Landammann procède au vote. Le vote porte uniquement sur l'adoption ou le rejet. Les amendements et les motions de renvoi ne sont pas permis. Si contre un projet du Conseil cantonal il n'existe aucune motion de rejet, le projet est tenu pour adopté à l'unanimité, et le vote n'a lieu que s'il est demandé expressément. S'il s'agit seulement d'une demande d'initiative sans contre-projet du Conseil cantonal, ou si ce dernier conclut simplement au rejet, le vote porte sur la question de savoir si la proposition d'initiative est adoptée ou rejetée. La motion pour laquelle la majorité des votants s'est prononcée est adoptée.

Si, contre une demande d'initiative, le Conseil cantonal soumet de son côté une proposition à la Landsgemeinde, le vote a lieu de manière que l'adoption du projet du Conseil cantonal, l'adoption de l'initiative et le rejet des deux (art. 37 de la Constitution cantonale) (1) soient opposés l'un à l'autre dans une même votation. Si aucune des trois motions n'obtient la majorité absolue, celle qui a obtenu le moindre nombre de voix cesse d'être en délibération, et le vote continue entre les deux autres motions. En ce cas, les prescriptions relatives aux élections, contenues dans l'article 10, reçoivent application.

Lorsqu'il existe une demande d'initiative et un contre-projet proposé par le Conseil cantonal, ce dernier est mis aux voix le premier. Même quand aucune motion n'est faite pour le rejet de l'un et de l'autre, il doit être pareillement voté sur la question de savoir si on veut adopter l'un des projets, ou l'autre, ou aucun des deux (art. 37 de la Constitution cantonale). S'il existe sur le même objet plusieurs demandes d'initiative différentes, il est procédé de la même manière; une proposition du Conseil cantonal (s'il y a lieu), toutes les demandes d'initiative et le rejet de toutes les propositions doivent être mis aux voix

(1) Art. 26 de la nouvelle Constitution (*Note des traducteurs*).

ensemble. Les propositions qui obtiennent le moindre nombre de voix sont successivement exclues du vote. Les demandes d'initiative soumises au même vote sont mises aux voix dans l'ordre où elles ont été remises au bureau du Landammann.

Art. 14. — Sur une même élection ou proposition, chacun ne peut obtenir la parole que deux fois. Personne ne peut interrompre un orateur ou intervenir dans son discours. Les paroles offensantes ou irritantes pour les autorités ou les particuliers sont sévèrement interdites. Celui qui se conduit de façon indisciplinée doit être rappelé à l'ordre par le Landammann. Celui qui, dans son discours, commet des extravagances ou des digressions doit être invité par le Landammann à s'exprimer convenablement et à s'en tenir à l'objet en discussion. Si cette invitation n'a pas de succès, la parole est retirée à l'orateur par le Landammann. Il n'est pas permis de violer la liberté de la parole par du bruit ou des signes d'improbation. Les marques d'approbation ne doivent pas être données de manière à troubler la marche paisible et digne des opérations. Lorsque le vote est commencé, la discussion ne doit pas être continuée ; il est également interdit, dans le cas où le vote doit être recommencé, de prendre la parole entre les différents tours de scrutin. Les contrevenants doivent être punis conformément à la loi pénale de police (art. 25, 35, 44, 45).

Art. 15. — Les procès-verbaux et documents de la Landsgemeinde sont rédigés par le premier greffier cantonal ou, s'il est empêché, par le second. Le procès-verbal des travaux de la Landsgemeinde est soumis à l'approbation du Conseil exécutif, auquel il est lu dans la première séance tenue après la Landsgemeinde.

L'huissier cantonal et les sept huissiers communaux sont scrutateurs dans la Landsgemeinde. Lorsqu'ils sont empêchés de prendre part à la Landsgemeinde, ou qu'ils se trouvent récusés, ils ne doivent être remplacés que s'il n'y a plus cinq scrutateurs. Dans ce cas, les greffiers cantonaux seraient appelés comme premiers scrutateurs. Un scrutateur ne peut « dire la majorité », c'est-à-dire se trouve récusé, lorsque lui-même ou l'un de ses parents en ligne ascendante ou descendante ou un collatéral jusques et y compris le deuxième

degré, ou son oncle, ou son neveu, ou son beau-père ou son allié par mariage des enfants (*Gegenschwager*) est intéressé dans l'élection, ou s'il a signé la demande d'initiative sur laquelle il est voté.

Pour les votations, les scrutateurs doivent se placer de manière qu'ils puissent voir, aussi complètement que possible, dans toutes les directions, les mains levées ; ils doivent en estimer le nombre avec calme et avec soin, les comparer impartialement à l'opinion adverse, déterminer la majorité aussi exactement que possible, et communiquer au Landammann qui préside le résultat certifié en connaissance et en conscience, sous serment et sur l'honneur. Il est interdit aux scrutateurs de s'exprimer ou de faire connaître leur opinion, entre eux ou avec d'autres personnes, sur le résultat du vote, avant d'avoir remis leur résultat. Il est également interdit à tout le monde d'influencer en quelque manière les scrutateurs, ou d'échanger avec eux des opinions sur le résultat du vote avant la remise du certificat.

Le vote terminé, chaque scrutateur communique en secret son certificat au Landammann ; celui-ci publie le résultat, et indique combien de scrutateurs se sont prononcés dans l'un ou dans l'autre sens. Une élection est acquise lorsque la majorité absolue des scrutateurs déclare, au sujet d'un des candidats proposés, qu'il a réuni sur son nom la majorité absolue des votants. Les citoyens ayant droit de vote qui sont présents et qui ne se sont pas prononcés dans une élection ou un vote ne sont pas comptés pour le calcul de la majorité absolue.

Si la majorité absolue des scrutateurs ne déclare pas qu'un candidat ou une motion a obtenu la majorité absolue, la votation est sans résultat et doit être recommencée. Il en est de même dans le cas où les scrutateurs se partagent également.

Une résolution est acquise lorsque la majorité absolue des scrutateurs déclare que la motion correspondante a obtenu la majorité absolue des votants.

Si, au sujet d'un projet de loi conforme aux articles 13, al. 2 et 3 de la présente Ordonnance, plus de deux motions sont mises aux voix en même temps, et si la majorité absolue des scrutateurs ne peut se prononcer et dire laquelle a recueilli le

moins de voix, aucune n'est exclue de la délibération, et elles doivent de nouveau être mises aux voix ensemble.

Art. 16. — Si dans une élection il n'y a que deux noms, si pour une proposition il n'y a que deux motions, et si trois votes sont demeurés sans résultat, il y a lieu à comptage. Celui-ci se fait de manière que les scrutateurs se partagent par moitié. Les uns se placent dans le sens du devant du Landenberg, les autres dans le sens du chemin. Le Landammann détermine de quel côté les partisans de l'un ou de l'autre candidat, de l'une ou de l'autre motion doivent se porter. Pendant qu'ils s'y rendent, ils sont comptés. Le Landammann est autorisé à augmenter le nombre des scrutateurs en prenant sur le personnel de la Chancellerie. Les hommes mentionnés à l'article 7 doivent veiller à ce que les citoyens ayant droit de vote ne se fassent pas compter deux fois, et à ce que nulle personne incapable de voter ne soit comptée. Les contrevenants doivent être dénoncés au bureau du Landammann, selon les circonstances, à l'instant même ou après la clôture de la Landsgemeinde. Le résultat du comptage est communiqué par les scrutateurs au Landammann qui le publie dans la Landsgemeinde.

Art. 17. — Lorsque les affaires de la Landsgemeinde sont expédiées, le Landammann qui préside la déclare close.

Aussitôt le cortège se met en mouvement pour s'en aller, dans la même disposition et le même ordre que pour venir. En tête des autorités marche le Landammann qui vient d'être élu, accompagné à droite et à gauche par les représentants que le chapitre ecclésiastique a délégués pour le féliciter. Le cortège se dirige vers l'église paroissiale, où le *Te Deum laudamus* (Seigneur Dieu, nous Te louons) est chanté. Puis le représentant révérendissime du clergé cantonal désigné à cet effet prononce le discours de félicitation au Landammann qui vient d'être élu ; celui-ci répond. Les membres du gouvernement et du clergé prennent place dans le chœur. Le *Te Deum* terminé, la délégation du clergé et le Landammann se placent au milieu du chœur, et y prononcent les discours précités. L'un des deux greffiers cantonaux doit veiller à ce que les per-

sonnes qui prennent part à la solennité dans l'église paroissiale y occupent les places qui leur reviennent.

Si la Landsgemeinde est tenue dans l'église abbatiale, le service d'actions de grâces à Dieu, le compliment au nouveau Landammann et la réponse de ce dernier ont lieu dans cette même église.

Cette solennité terminée, le cortège se rend à l'Hôtel de ville, dans l'ordre pris en quittant le Landenberg. L'étendard y est déposé. Puis a lieu le banquet traditionnel de la Landsgemeinde.

Art. 18. — La présente Ordonnance entrera en vigueur à la Landsgemeinde ordinaire de 1895. Le Conseil exécutif est chargé de la publier et de la faire exécuter. Elle doit être aussi communiquée au révérendissime chapitre ecclésiastique.

Cette Ordonnance abroge toutes les dispositions et coutumes qui ne s'accordent pas avec elle ; notamment l'Ordonnance du 22 avril 1865 relative au cérémonial pour la tenue de la Landsgemeinde ordinaire cesse d'être en vigueur.

LA CONSTITUTION

DE LA

PRINCIPAUTÉ DE MONTÉNÉGRO

I

Nicolas Ier Petrovitch Niegosch, prince royal de Monténégro, par une proclamation du 18 octobre 1905, fête de saint Luc, annonça à son peuple son intention de lui donner une constitution, et, à cet effet, il l'invita à élire ses députés.

Cette Concession toute spontanée est un nouveau titre de gloire pour le grand prince : dans cet acte on doit voir, comme il l'a dit lui-même dans son premier discours du trône, l'influence des idées libérales qui, dans sa jeunesse, lors de son séjour à Paris (1856-1860), enflammaient son cœur.

Le 14 novembre eurent lieu les élections générales, le 20 le scrutin de ballotage; 62 députés furent élus au total. Les élections eurent lieu selon les prescriptions d'une ordonnance du ministre de l'Intérieur et au scrutin public.

Le 3 décembre les députés se réunirent à Cetigne sous la présidence du doyen d'âge, le pope Simon Radulovitch, et procédèrent à la vérification des pouvoirs.

Le 6 décembre (2), jour de saint Nicolas, le Prince, devant les députés assemblés en Skoupschtina Nationale, prononça le discours du trône et prêta serment à la Constitution. Cette première Skoupschtina n'a été convoquée que pour recevoir la nouvelle loi et le serment du prince : celle qui se réunira à la fin de 1906 sera un véritable parlement avec les attributions que lui confère la Constitution.

(1) Calendrier grégorien, 31 octobre.
(2) Calendrier grégorien, 19 décembre.

Ainsi finit la première phase du gouvernement séculier commencé vers la moitié du XIXe siècle lorsque le prince Danilo renonça au pouvoir spirituel de vladika, ou d'évêque orthodoxe, pour conserver seulement le pouvoir civil.

II

Le gouvernement absolu qui caractérise cette phase a été un gouvenement éclairé; il a eu de bons résultats. C'est dans cette période que le Monténégro a été reconnu comme Etat souverain (1), qu'une nouvelle organisation politique, administrative et financière a été introduite, que l'instruction s'est répandue dans tout le pays, que l'agriculture et le commerce se sont développés d'une façon remarquable, et, surtout, que la législation a fait des progrès extraordinaires.

Le prince Danilo, en 1855, sanctionna un code en 95 articles, dont le fond appartient à la législation criminelle, mais qui contient toutefois des règles d'ordre civil et constitutionnel. L'œuvre législative la plus importante est le Code civil ou *Code général des biens*, en 1031 articles, rédigé sur l'ordre du prince Nicolas par le professeur Bogisich, promulgué le 25 mars 1888 et entré en vigueur le 1er juillet suivant : outre les dispositions de droit privé, il contient des règles de droit public, une espèce de Déclaration des Droits du Citoyen : ainsi, il y est dit que tous sont égaux devant les lois du pays, que tout Monténégrin jouit des droits civils, que la propriété est sacrée et inviolable, que l'expropriation pour cause d'utilité publique doit se faire moyennant une indemnité, que chacun a le droit, pour se défendre et faire valoir ses raisons, de s'adresser aux tribunaux, et que tous y trouveront une justice absolument égale.

D'autres lois ont été publiées, outre celles qui viennent d'être mentionnées; mais la plus importante de toutes est celle qui clot cette période et introduit le régime constitutionnel dans la principauté.

(1) Protocole du congrès de Berlin (13 juillet 1878) article 26 : L'indépendance du Monténégro est reconnue par la Porte et par toutes les puissances contractantes qui jusqu'ici ne l'avaient point encore fait ».

III

D'après cette Constitution, le Monténégro est un état démocratique régi par un gouvernement monarchique constitutionnel représentatif.

Le Chef de l'Etat est le prince (*Knias Gospodar*) : la couronne se transmet par droit de primogéniture à l'héritier mâle. Si, à la mort du prince, l'héritier du trône est seulement conçu ou mineur, les pouvoirs constitutionnels du prince sont exercés par un conseil de régence qui se compose de trois personnes. Le soin de l'éducation du prince appartient à la régence. Les prérogatives du prince sont l'inviolabilité de sa personne et son irresponsabilité. Comme chef des pouvoirs de l'Etat, il participe à leur exercice.

Le pouvoir législatif est exercé par le prince conjointement avec la Skoupschtina nationale (Narodna Skoupschtina). Le prince participe à ce pouvoir : 1) par la convocation et la dissolution de la Skoupschtina ou la prorogation de ses sessions ; 2) par le droit d'initiative des lois ; 3) par la sanction. La Skoupschtina se compose de membres élus au suffrage direct par le peuple et de membres nommés par le prince à raison de leurs fonctions.

Le pouvoir exécutif. Le prince exerce le pouvoir exécutif par ses ministres. Ainsi le prince : 1) commande toutes les forces militaires; 2) représente le pays vis-à-vis des puissances étrangères, et, par conséquent, fait les traités internationaux; 3) nomme à tous les emplois de l'Etat; 4) exerce le droit d'ordonnance (règlements et décrets) dans les limites des lois.

Les ministres, dont la réunion constitue le cabinet (Ministarski Saviet) avec le chef du conseil des ministres comme président, sont au nombre de six, placés à la tête des départements ministériels de l'intérieur, des affaires étrangères, de la guerre, des finances, de la justice, de l'instruction publique et des cultes.

Le Conseil d'Etat (Drjavni Saviet) est un collège suprême composé de six membres, nommé par le prince, avec des attributions administratives, consultatives et contentieuses.

La Cour des comptes (Glavna Drjavna Controla), corps composé d'un président et de deux membres choisis par la Skoupschtina sur une liste présentée par le Conseil d'Etat, exerce le contrôle financier.

Le pouvoir judiciaire est exercé par le prince indirectement en ce que la justice est rendue en son nom, et directement par le droit de grâce. La justice est administrée par des tribunaux d'arrondissement (*capetania*), des tribunaux de département (*oblasti*) et par le tribunal suprême (*Veliki-Sud*). Pour juger les ministres la compétence appartient à un tribunal spécial, le Tribunal de l'Etat (*Drjavni Sud*), composé de membres du Conseil d'Etat et du Tribunal suprême.

Les garanties constitutionnelles fondamentales reconnues par la Constitution sont au nombre de deux : le droit d'égalité et le droit de liberté. L'égalité existe : 1) devant la loi et la juridiction en ce que tous les citoyens ont des droits et des devoirs égaux soit civils, soit politiques ; 2) *circa honores et onera rei publicæ*. La liberté existe comme liberté personnelle (choix et inviolabilité du domicile ; choix de la profession ; inviolabilité du secret des lettres et des télégrammes), patrimoniale (la propriété est inviolable : l'expropriation n'est admise que dans les cas prévus par la loi et moyennant indemnité), de pensée, de conscience, de culte, de parole, de presse, de réunion, d'association, de pétition.

IV

La Constitution du Monténégro comprend 222 articles, distribués en quinze parties, suivies de dispositions transitoires : elle peut être considérée comme le code du droit public de la Principauté : toutes les lois constitutionnelles, administratives, financières, ecclésiastiques et militaires y sont au moins énoncées dans leurs lignes générales. Il y a là, à mon avis, un défaut : le laconisme dans les articles constitutionnels donne une certaine stabilité, nécessaire et indispensable, pour une Constitution : au contraire, quand la loi qui doit être la loi fondamentale de l'Etat contient des dispositions non seulement d'ordre public-législatif, mais aussi d'ordre réglemen-

taire, sa réforme s'impose plus souvent à cause du principe d'évolution et de progrès perpétuel. Ainsi, la Constitution porte en elle-même un germe de faiblesse et le changement de la Constitution, comme le montre l'histoire du droit public, est toujours accompagné de secousses fort dangereuses pour la vie de l'Etat. Nous trouvons un autre défaut dans les répétitions : par exemple, les articles 3 et 71 contiennent la même disposition, la règle de l'article 65 est une répétition partielle de l'article 17, etc.

V

Les sources principales de la Constitution monténégrine ont été les différentes Constitutions de la Serbie, et en particulier celles de 1869, de 1888, de 1901 et de 1903. Cette dernière, aujourd'hui en vigueur, reproduit en grande partie celle de 1888 : le législateur monténégrin lui a emprunté maintes dispositions qui représentent le dernier degré atteint par la conscience politique de la nation serbe. Mais la Constitution qui a exercé la plus grande influence sur la Constitution monténégrine a été celle de 1888 ; la distribution même des matières est presque identique, sauf le chapitre sur les garanties constitutionnelles ; dans la Constitution serbe ce chapitre est au commencement, tout de suite après le chapitre sur la forme du gouvernement, etc., tandis que, dans la constitution monténégrine, il est presque à la fin.

On comprend facilement que le prince de Monténégro se soit de préférence inspiré des constitutions serbes si l'on pense que le pan-serbisme, la grande voivodie de St-Sava est son idéal, l'idéal de son peuple, de toute la nation serbe divisée depuis la mort du tsar Douchan (1356), par des barrières politiques.

Si le droit est un produit naturel de la conscience des nations, quelle loi aurait été meilleure pour les Monténégrins que la loi des Serbes ? Quoi de mieux pour fortifier la communauté d'esprit, de sentiment, de race, pour favoriser la transformation d'une nation en peuple uni et organisé en Etat que les mêmes institutions juridiques ?

VI

Le discours du trône par lequel le prince a inauguré le nouveau régime constitutionnel est le résumé historique de son gouvernement personnel, la relation exacte de la situation présente du Monténégro soit à l'intérieur, soit à l'étranger ; il sera, pour la postérité, le procès-verbal authentique de la *Magna Charta* monténégrine.

En confiant la Constitution à son peuple, le prince le conjura de la conserver et de la défendre : « Rien, dit-il n'affligerait plus terriblement mon cœur que d'entendre dire : le vieux prince a, par bienveillance, agi avec précipitation et a estimé son peuple plus avancé qu'il ne l'est en réalité ».

Que le vœu de Nicolas Ier soit exaucé, que la nouvelle Constitution, qui exprime un acte de bonté du prince envers son peuple, soit, pour l'avenir, l'acte d'union du prince et du peuple, qui leur indique les moyens de toujours se soutenir et de se prêter un appui mutuel.

Voici le texte de la Constitution :

Nous
NICOLAS Ier
Prince et Seigneur de Monténégro
donnons et promulgons
cette Constitution
pour la Principauté Monténégrine.

Ire PARTIE

La forme du gouvernement, le prince, le territoire et la religion de l'Etat

Art. 1er. — La principauté du Monténégro est une monarchie héréditaire constitutionnelle avec représentation nationale.

Art. 2. — Le prince est le chef de l'Etat et il a comme tel tous les droits qui dérivent de cette suprême autorité et les exerce conformément aux dispositions de la présente Constitution. Sa personne est inviolable ; il est irresponsable ; on ne peut porter contre lui une accusation quelconque.

Art. 3. — Le prince exerce le pouvoir législatif avec la Skupschtina Nationale.

Art. 4. — Le prince sanctionne et promulgue les lois.

Aucune loi n'a force exécutoire sans avoir été sanctionnée et promulguée par le prince.

Art. 5. — Le prince est le chef suprême de tous les pouvoirs de l'Etat.

Art. 6. — Le prince est le protecteur de tous les cultes reconnus au Monténégro.

Art. 7. — Le prince représente le pays dans toutes ses relations avec les Etats étrangers. Il déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et les communique à la Skupschtina Nationale aussitôt et dans la mesure que les intérêts et la sûreté du pays le permettent.

Mais l'assentiment préalable de la Skupschtina Nationale est nécessaire tant pour les traités de commerce que pour tous les autres traités entraînant, soit une charge pour les finances de l'Etat, soit une modification des lois du pays, soit des restrictions aux droits publics ou privés des citoyens monténégrins.

Art. 8. — Le prince nomme tous les fonctionnaires de l'Etat.

C'est en son nom et sous sa surveillance suprême que toutes les institutions du pays exercent leur autorité.

Art. 9. — Le prince confère les grades militaires selon les dispositions de la loi.

Art. 10. — Le prince a le droit de frapper monnaie.

Art. 11. — Le prince confère les ordres, les titres et les autres distinctions.

Art. 12. — Le prince a le droit d'amnistie.

Art. 13. — Le prince a le droit de grâce en matière criminelle. Il peut commuer la peine infligée, ou la réduire ou la remettre en entier.

Est interdite la suspension (interruption) d'une affaire en cours d'instruction et de son jugement pour les accusés non politiques.

Art. 14. — Le prince et sa famille doivent appartenir à la religion orthodoxe orientale.

Art. 15. — L'héritier du trône, de même que tous les autres membres de la famille royale ne peuvent contracter mariage sans le consentement du prince.

Art. 16. — Le prince réside à titre permanent dans le pays; et s'il s'absente pour quelque temps du Monténégro, il est remplacé par l'héritier du trône. Si l'héritier du trône est empêché de remplacer le prince, le Conseil des ministres exercera le pouvoir constitutionnel

princier d'après les instructions que lui donne le prince dans les limites de la Constitution.

Le prince notifie au peuple son départ du pays par une proclamation, ainsi que la nomination de celui qui le remplace.

Art. 17. — Le prince convoque la Skupschtina Nationale en sessions ordinaires ou extraordinaires. Il ouvre et clôt les sessions de la Skupschtina Nationale personnellement par un discours du trône ou par un message ou décret présenté par le conseil des ministres.

Le prince a le droit de proroger les sessions de la Skuspchtina Nationale, comme aussi de la dissoudre. Mais le décret de prorogation et de dissolution doit être contresigné par tous les ministres.

Art. 18. — En Monténégro règne le prince Nicolas Ier Petrovitch-Niegosch.

La maison royale se compose du prince, de la princesse, du prince héritier et de la princesse héritière.

Sont membres de la maison régnante : le père et le grand-père du prince, les princes aïeuls en ligne directe ; puis les fils, les frères, les belles-filles, les sœurs, les neveux *ex fratre* et *ex filio*.

Nul autre parent, ni du sang ni par alliance ne doit être considéré comme membre de la maison royale, et ne peut jouir de prérogatives ou de droits en dehors de ceux dont jouissent les autres citoyens de l'Etat.

Art. 19. — Au prince succède l'héritier mâle dans l'ordre de primogéniture, selon les dispositions du statut spécial de famille sur la succession au trône.

Art. 20. — Le prince et l'héritier du trône sont majeurs à l'âge de dix-huit ans révolus.

Art. 21. — En cas de décès du prince, l'héritier du trône prend immédiatement le pouvoir princier comme prince de Monténégro et fait connaître au pays son avènement par une proclamation.

Il convoque alors la Skupschtina Nationale dans le délai de trente jours à compter de la mort du prince défunt afin de prêter devant elle le serment prescrit par la Constitution. Si la Skupschtina a été dissoute et que les nouvelles élections n'aient pas encore été faites, la Skupschtina dissoute est convoquée pour recevoir le serment du prince. Ces dispositions s'appliquent également dans les cas où, de son vivant, le prince remet le trône à son héritier.

Art. 22. — Le prince, en prenant l'exercice du pouvoir, prête devant la Skupschtina Nationale le serment suivant :

« Moi (nom) en montant sur le trône de Monténégro et en prenant le « pouvoir de prince, comme prince seigneur de Monténégro, je jure

« devant Dieu Tout-puissant et tous les Saints d'observer la Constitu-
« tion du pays, de gouverner d'après elle et conformément aux lois et
« d'avoir, dans mes désirs et dans mes actes, toujours en vue le bon-
« heur de la nation.

« Comme je jure sincèrement, ainsi me soient en aide Dieu, les
« Saints-Evangiles et la Croix que je baise avec amour et religion.
« Amen. »

Art. 23. — Si, lors de la mort du prince, l'héritier du trône est mineur, le pouvoir constitutionnel du prince sera exercé jusqu'à sa majorité par un conseil de régence composé de trois personnes.

Art. 24. — Le prince nomme les membres de la régence par testament ; s'ils ne sont pas désignés par le testament du prince, ils sont élus par la Skupschtina Nationale.

Art. 25. — Le testament par lequel le prince nomme les membres de la régence doit être écrit en entier et signé de la main du prince.

Les membres du conseil des ministres doivent signer le testament sur le verso comme témoins.

Le testament doit être établi en trois exemplaires, dont chacun portera le sceau princier : l'un sera remis en dépôt au Conseil d'Etat, l'autre au grand tribunal et le troisième au garde des sceaux.

Art. 26. — Si le prince n'a pas désigné la régence par testament, le Conseil des ministres exerce provisoirement le pouvoir constitutionnel du prince, en fait part au pays par une proclamation et convoque la Skupschtina Nationale pour l'élection de la régence au plus tard dans le délai d'un mois à partir de la mort du prince.

Art. 27. — La princesse veuve doit, tant qu'elle vit, faire partie de la régence ; les deux autres régents sont élus par la Skupschtina Nationale.

Art. 28. — Les régents sont élus parmi les citoyens de sang monténégrin, appartenant à la religion orthodoxe, jouissant de tous leurs droits civils, âgés de 40 ans révolus, et exerçant ou ayant exercé les fonctions de ministre, ou de membre du Conseil d'Etat, ou de diplomate accrédité auprès d'un gouvernement étranger ou président du Grand Tribunal ou de la Cour des Comptes ou Brigadier.

Art. 29. — L'élection des membres de la régence a toujours lieu au scrutin secret.

Art. 30. — Les membres de la Régence reçoivent chaque année, à raison de leurs fonctions en parties égales, le cinquième de la liste civile du prince.

Les régents, avant d'entrer en fonctions, prêtent serment de demeurer fidèles au prince et de gouverner conformément à la Constitution

et aux lois du pays; ensuite, ils font connaître au pays par une proclamation qu'ils ont pris l'exercice du pouvoir princier.

S'ils sont nommés par testament, ils prêtent serment devant la Skupschtina Nationale, qu'ils devront convoquer dans le délai d'un mois à partir de la mort du prince; s'ils sont élus par la Skupschtina, ils prêtent serment devant la Skupschtina qui les a élus.

Art. 31. — Pendant la minorité du prince, la Constitution ne peut pas être modifiée.

Art. 32. — Si un membre de la régence vient à mourir ou se trouve dans l'incapacité d'exercer ses fonctions, il sera remplacé par le président du Conseil d'Etat.

Art. 33. — Le soin de l'éducation du prince appartient à la régence.

Art. 34. — Si le prince meurt sans descendance masculine, mais qu'au moment de sa mort la princesse soit enceinte, le pouvoir princier sera exercé jusqu'aux couches de la princesse, à titre de régence provisoire, par le président du Conseil des ministres, le président du Conseil d'Etat et le président du Grand Tribunal : après les couches, la régence sera nommée selon l'article 28 de la présente Constitution.

Art. 35. — La liste civile du prince est réglée par la loi. Elle ne peut être augmentée sans le consentement de la Skupschtina Nationale, ni diminuée sans le consentement du prince.

Art. 36. — Le territoire de l'Etat de Monténégro ne peut être ni divisé, ni aliéné. Ses limites ne peuvent être diminuées ni modifiées sans l'assentiment conforme du prince et de la Skupschtina Nationale.

Art. 37. — Le Monténégro est divisé en départements *(oblasti)*, chaque département en arrondissements (*capitanie*) et chaque arrondissement en communes (*opschtina*).

Art. 38. — Les armes de la principauté de Monténégro sont : une aigle blanche avec deux têtes sommées d'une couronne princière : la serre droite tient un sceptre princier, la gauche un globe; l'aigle porte sur la poitrine un écu de gueules et sur cet écu un lion.

Art. 39. — Les couleurs nationales sont : rouge, bleu et blanc.

Art. 40. — La religion de l'Etat au Monténégro est la religion orientale orthodoxe.

L'église de Monténégro est autocéphale, ne relève d'aucune église étrangère; toutefois elle conserve l'unité des dogmes avec l'église orientale universelle.

Tous les autres cultes reconnus sont libres au Monténégro.

IIe PARTIE

Représentation nationale

Art. 41. — La Skupschtina Nationale est la représentation du peuple.

Elle remplace les réunions, les assemblées et les conseils jusqu'à présent existants au Monténégro.

Art. 42. — Le prince convoque la Skupschtina Nationale chaque année régulièrement le jour de Saint-Luc (18 octobre) et indique le lieu de sa réunion.

Il peut la convoquer en session extraordinaire si des affaires graves et urgentes l'exigent.

Art. 43. — Les députés du peuple sont élus pour une durée de quatre ans.

Art. 44. — Si les élections générales ont lieu à la suite d'une dissolution de la Skupschtina Nationale, les quatre ans de la période législative commenceront à courir du jour auquel la nouvelle Skupschtina a été ouverte.

Art. 45. — La Skupschtina Nationale se compose de députés élus librement par le peuple et de députés nommés par le prince à raison de leur charge : ceux-ci sont le métropolite monténégrin, l'archevêque d'Antivari Primat de Serbie, le mufti monténégrin, le président et les membres du Conseil d'Etat, le président du grand Tribunal, le président de la Cour des Comptes et les trois Brigadiers.

Art. 46. — Les élections des députés sont directes.

Art. 47. — Chaque arrondissement et toutes les villes des départements ainsi que la ville de Dulcigno élisent un député.

Art. 48. — Tout citoyen monténégrin majeur a le droit d'élire un député sans avoir égard à ce qu'il paye d'impôts.

Art. 49. — Sont privés temporairement du droit électoral les citoyens qui sont :

1) Condamnés, à la réclusion, jusqu'à leur réintégration dans les droits de citoyen.

2) Condamnés, pour un délit, à la perte de l'honneur civique, pendant la durée de cette peine.

3) Déclarés en faillite.

4) Placés en curatelle.

5) Entrés, sans l'autorisation du gouvernement monténégrin, au service d'un Etat étranger.

Art. 50. — Les officiers en service actif, ainsi que les sous-officiers

et les soldats qui se trouvent sous les drapeaux ne peuvent élire les députés.

Art. 51. — Chaque électeur n'a le droit de voter que personnellement en un seul endroit et cela dans l'arrondissement de la capitanie ou de la ville où il est inscrit.

Art. 52. — Quiconque n'a pas le droit de voter ne peut être élu député.

Art. 53. — Peut être élu député le citoyen monténégrin qui a 30 ans révolus, qui réside d'une manière permanente au Monténégro, sauf si le séjour à l'étranger est imposé par une fonction publique, qui jouit de tous les droits civils et qui paye à l'Etat à titre d'impôt ou de taxe ou conjointement 15 couronnes par an.

Art. 54. — Les fonctionnaires administratifs de la police ne peuvent être élus députés.

Art. 55. — Tout député doit résider au Monténégro, mais il n'est pas obligé de demeurer dans la capitanie ou la ville où il a été élu.

Art. 56. — Est député celui qui, dans la capitanie ou la ville, obtient la majorité absolue des suffrages de ses électeurs.

Art. 57. — Si les suffrages sont partagés de façon que personne n'obtient la majorité absolue, on procédera à une nouvelle élection, mais les suffrages doivent se porter sur les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix. Dans le cas de partage égal de voix, le sort décidera.

Art. 58. — Si le même individu est élu en deux ou plusieurs endroits, il devra déclarer devant la Skupschtina Nationale le mandat qu'il veut conserver. Pour les autres lieux dans lesquels il a été élu, on ordonne de nouvelles élections dans le délai d'un mois.

Art. 59. — Si la Skupschtina Nationale annule une élection comme illégale, ou si par suite de démission ou de mort d'un de ses membres un siège de député devient vacant, on doit procéder à une élection partielle dans le délai d'un mois à partir du jour dans lequel le siège est devenu vacant.

Art. 60. — Chaque député représente tout le peuple et non pas seulement ceux qui l'ont élu.

Par conséquent, les électeurs ne peuvent donner aucun mandat impératif au député : celui-ci doit donner son vote et juger des besoins du pays d'après sa propre conviction et conscience.

Art. 61. — Dans sa première séance, tenue sous la présidence du député doyen d'âge, la Skupschtina Nationale se divisera par tirage au sort en sections. Chaque section désignera ensuite un de ses membres pour faire partie de la commission de vérification des pouvoirs.

Art. 62. — La Skupschtina Nationale est seule appelée à examiner les pouvoirs de ses membres et à décider de leur validité, c'est-à-dire à les admettre ou à les annuler comme illégaux.

Art. 63. — En prenant possession de leur mandat les députés prêtent le serment suivant :

« Je jure, par le Dieu unique, d'être fidèle au prince, d'observer fidèlement la Constitution et d'avoir constamment en vue dans mes fonctions de député à la Skupschtina Nationale le bien commun du prince et de la patrie.

Comme moi j'agirai ainsi, que Dieu me soit en aide dans ce monde et dans l'autre ! »

Art. 64. — La Skupschtina Nationale choisit dans son sein, pour chaque session, au scrutin secret, le président, le vice-président et deux secrétaires.

Art. 65. — Le prince ouvre et clôt la Skupschtina Nationale. Il peut l'ouvrir personnellement avec un discours du trône, ou par message ou décret présenté par le Conseil des ministres.

Art. 66. — Le prince peut proroger la Skupschtina déjà convoquée, mais cette prorogation ne peut durer plus de trois mois dans chaque session ; il peut aussi la dissoudre et ensuite ordonner une autre élection de députés.

La nouvelle élection des députés doit se faire dans les quatre mois au plus tard, et la convocation de la nouvelle Skupschtina dans le délai de six mois à compter de la dissolution.

Art. 67. — La Skupschtina Nationale répond par une adresse au discours du trône d'ouverture de la session.

Art. 68. — Les séances de la Skupschtina sont publiques et secrètes.

Les séances secrètes se tiennent quand le président de la Skupschtina ou le gouvernement ou dix députés le demandent.

Art. 69. — La Skupschtina peut valablement fonctionner et délibérer si la moitié au moins de ses membres est présente.

Pour qu'une délibération soit valable, il faut la majorité absolue des suffrages donnés.

Art. 70. — Le scrutin dans la Skupschtina Nationale a lieu : par appel nominal ou par assis et levé, excepté dans les cas des articles 29 et 64 de la présente Constitution.

La votation par appel nominal a lieu toutes les fois qu'il s'agit de se prononcer sur l'ensemble d'un projet de loi ou sur le budget.

On ne peut voter que personnellement.

IIIe PARTIE

Attributions de la Skupschtina Nationale

Art. 71. — La Skupschtina Nationale et le prince excercent le pouvoir législatif.

Art. 72. — La Skupschtina Nationale doit s'occuper des objets qui sont déterminés par la Constitution ou que le Prince, par l'organe du gouvernement, lui confie.

Art. 73. — Sans l'assentiment de la Skupschtina Nationale, aucune loi ne peut être promulguée, abrogée, modifiée ou interprétée.

Art. 74. — Le pouvoir exécutif fait les règlements pour l'application des lois, de même que les règlements ayant leur source dans le pouvoir suprême et de contrôle appartenant au prince.

Lorsque la loi est publiée, il doit être spécifié qu'elle a été préalablement consentie par la Skupschtina Nationale ; les règlements pour l'exécution des lois doivent porter l'indication de la loi en vertu de laquelle le règlement est rendu.

Art. 75. — Dans le cas où la sûreté du pays serait gravement menacée, soit à l'extérieur, soit à l'intérieur et où la Skupschtina Nationale ne se trouverait pas réunie, le prince peut, sur la proposition du Conseil des ministres, prendre les mesures nécessaires pour assurer la sûreté du pays et ces décisions auront force de loi. Mais à la première réunion de la Skupschtina les lois ainsi rendues extraordinairement lui seront communiquées.

Art. 76. — Les lois et les règlements émis par le prince selon les articles 74 et 75 de la présente Constitution ont force obligatoire pour tous les citoyens et pour toutes les autorités.

Art. 77. — En aucun cas, on ne peut sans l'approbation de la Skupschtina Nationale, ni introduire, ni modifier les taxes ou les impôts de quelle nature que ce soit ou les charges locales.

Art. 78. — Toute proposition ayant pour objet d'édicter une nouvelle loi, de modifier, de compléter ou d'interpréter une loi déjà existante peut être faite, soit par le prince à la Skupschtina, soit par celle-ci au prince ; mais le projet de loi proprement dit est présenté exclusivement par le prince.

Seul le gouvernement peut présenter à la Skupschtina un projet de donation, de récompense ou de pension.

Art. 79. — Les ministres ont le droit d'assister aux séances de la Skupschtina Nationale. Ils peuvent prendre part à toutes les discussions de tout projet à l'ordre du jour; ils sont entendus toutes les fois

qu'ils le demandent et ils ont le droit de prendre la parole encore une fois sur une question après la clôture de la discussion.

Art. 80. — Peuvent entrer dans la Skupschtina en qualité de commissaires, les fonctionnaires du gouvernement, nommés par le prince, sur la proposition du ministre compétent. Ils donneront les explications nécessaires au lieu des ministres ou conjointement avec eux. Ces commissaires jouissent dans cette circonstance des mêmes droits que le ministres.

Art. 81. — Ni les ministres, ni les commissaires ne peuvent voter s'ils ne sont pas députés.

Art. 82. — La Skupschtina Nationale est tenue de délibérer avant tout sur ses affaires et sur les propositions qui lui sont soumises par le gouvernement et notamment sur le budget.

De même, le gouvernement statuera aussi vite que possible sur les matières dont l'assemblée lui aura signalé l'urgence.

Art. 83. — Tout projet du gouvernement, les projets des députés ainsi que tout projet en général doit être renvoyé, avant d'être mis en délibération et avant d'être discuté, à l'examen d'une des sections de la Skupschtina.

Art. 84. — Les sections doivent, avant de donner leur avis à la Skupschtina Nationale, entendre le ministre ou les commissaires du gouvernement sur les observations qu'ils croient devoir faire à leur advis.

Art. 85. — Le gouvernement doit toujours donner aux sections les explications nécessaires lorsqu'elles les exigent.

Art. 86. — La Skupschtina Nationale peut appeler dans son sein les ministres et les commissaires désignés pour leur demander les informations nécessaires. Ceux-ci sont tenus de les donner, à moins qu'elles soient dangereuses pour les intérêts de l'Etat s'il s'agit de secret d'Etat, ou préjudiciables aux intérêts du Monténégro si elles étaient communiquées trop tôt.

Art. 87. — Le gouvernement peut retirer les projets de loi dont la Skupschtina Nationale est saisie, tant que ces projets n'ont pas été l'objet d'un vote définitif.

Art. 88. — Si la Skupschtina Nationale adopte un projet de loi, mais avec des additions ou des changements auxquels le gouvernement refuse d'adhérer, celui-ci peut ou retirer tout à fait le projet ou le représenter dans sa rédaction primitive, avec des explications contradictoires, ou enfin le renvoyer à la même Skupschtina avec les modifications qu'il aura cru devoir lui faire subir.

Art. 89. — Si la Skupschtina rejette entièrement un projet de loi le

gouvernement peut le soumettre tel quel à la Skupschtina suivante, mais il ne peut le représenter à celle qui l'a rejeté qu'après y avoir introduit des modifications.

Art. 90. — La Skupschtina Nationale ne peut subordonner l'adoption du budget à des propositions qui n'ont pas de connexité avec lui.

Art. 91. — Le budget voté est présenté par la Skupschtina au prince.

Si la Skupschtina croit devoir réduire certains crédits proposés ou même les supprimer entièrement, elle motive son vote et indique où et comment l'économie peut être réalisée sans préjudice pour les besoins de l'Etat.

Art. 92. — Le gouvernement examinera en tout temps avec soin et prendra en considération dans toutes ses parties les observations et les propositions qui lui seront faites par la Sckupschtina conformément à l'article 91 de la présente Constitution et il y fera droit autant qu'il peut se faire, sans qu'il en résulte de préjudice pour l'Etat.

Mais si le gouvernement ne peut adhérer à ces propositions et que la Sckupschtina, après avoir entendu les explications données, persiste à refuser les crédits demandés, ou bien si la Skupschtina se trouve dissoute avant l'approbation du budget, le budget de l'exercice courant sera applicable à l'exercice suivant.

Pour que le budget de l'exercice courant soit applicable à l'exercice suivant, le prince rendra une ordonnance contresignée par tous les ministres, laquelle doit être publiée et insérée au recueil des lois.

Art. 93. — L'Etat ne peut contracter aucune dette sans le consentement de la Skupschtina Nationale.

Dans le cas où, pour subvenir à quelque besoin extraordinaire et urgent, l'Etat se verrait obligé de contracter une dette, la Skupschtina, si elle ne se trouve pas réunie, sera convoquée extraordinairement.

Mais dans le cas où le Monténégro se trouverait dans des circonstances tellement extraordinaires qu'il ne serait possible de procéder à une convocation extraordinaire de la Skupschtina Nationale, le prince peut, sur la proposition du Conseil des ministres et d'accord avec le Conseil d'Etat, contracter un emprunt qui n'excède pas la somme de deux cent mille couronnes.

Le prince, dans le même cas, pour subvenir à quelque besoin extraordinaire et urgent, peut ordonner qu'une dépense, pour laquelle il n'y a pas de crédit régulièrement voté, soit payée par la caisse de l'Etat; mais la dépense ne peut en tout dépasser la somme de cinquante mille couronnes.

Le gouvernement, dans les cas précédents, rendra compte à la première session de la Skupschtina Nationale de la mesure prise et des motifs qui l'ont rendue nécessaire.

Art. 94. — Chaque résolution soumise par la Skupschtina au prince sera suivie d'une décision princière et cela, autant que possible, pendant la durée de la session.

Art. 95. — La Skupschtina a le droit d'enquête et d'instruction dans les questions purement électorales et administratives.

Art. 96. — La Skupschtina Nationale peut accueillir les plaintes sur les matières qui ont été déjà l'objet d'une décision de la part du ministre compétent, mais elle ne peut recevoir les plaignants eux-mêmes.

Ainsi elle peut recevoir des pétitions du peuple, mais non pas les personnes.

Art. 97. — Le député est irresponsable pour les fonctions accomplies dans la Skupschtina Nationale. Le député ne peut être accusé pour un vote qu'il a émis comme membre de la Skupschtina.

Mais s'il se sert d'expressions offensantes pour la Skupschtina Nationale ou pour ses membres pris individuellement, le président a le droit et le devoir de suspendre la séance pour une demi-journée. Dans la première séance suivante, le président proposera à la Skupschtina que le député en question soit exclu de la Skupschtina pour quelque temps.

Mais si l'expression du député prononcée dans la Skupschtina constitue, selon le Code pénal un crime ou un délit, le député peut être déféré aux tribunaux ordinaires, mais après l'autorisation préalable de la Skupschtina Nationale.

Art. 98. — Les députés, cinq jours avant l'ouverture de la session et pendant toute sa durée, ne peuvent être mis en arrestation ou en jugement devant le tribunal.

Art. 99. — Pendant la durée de session de la Skupschtina aucune autorité peut ni citer, ni arrêter un député si la Skupschtina Nationale n'a pas donné l'autorisation de le poursuivre en jugement, sauf le cas de flagrant délit.

Art. 100. — S'il s'agit de flagrant délit, le député peut être mis en état d'arrestation ; mais on doit en informer immédiatement la Skupschtina, et la poursuite ne peut être entamée qu'autant que la Skupschtina a autorisé la mise en jugement.

Art. 101. — Les députés ne peuvent se réunir en session sans la convocation du prince ; de même, ils ne peuvent rester réunis et délibérer après la clôture ou la prorogation de la session ou après la dissolution de la Skupschtina.

Art. 102. — Les députés qui ne sont pas domiciliés dans le lieu où la Skupschtina est appelée à siéger, reçoivent, sur la caisse de l'Etat, les frais de déplacement et une indemnité de séjour qui sera déterminée par une loi spéciale.

Art. 103. — Les détails sur le règlement intérieur de la Skupschtina Nationale seront déterminés par une loi spéciale.

IVe PARTIE

Les ministres

Art. 104. — Le prince nomme et révoque les ministres.

Art. 105. — A la tête du gouvernement est placé le conseil de ministres subordonné immédiatement au prince.

Art. 106. — Le Conseil des ministres se compose des ministres préposés aux divers services publics ; l'un d'eux, désigné par le prince selon sa pensée, est le président du Conseil.

Art. 107. — Les ministres, en entrant en fonctions, prêtent le serment de fidélité au prince et d'observer consciencieusement la Constitution et les lois de l'Etat.

Art. 108. — Les ministres sont responsables devant le prince et devant la Skupschtina Nationale de tous les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

Tout acte officiel signé par le prince doit être contresigné par le ministre compétent.

Art. 109. — Seuls peuvent être ministres les citoyens monténégrins.

Art. 110. — Les ministres quittant leur charge peuvent être tenus à la disposition du gouvernement pendant un an au plus. Ensuite, s'ils n'acceptent pas l'office qui leur est offert et qui est équivalent à celui qu'ils avaient auparavant, ils ont droit à une pension pourvu qu'ils aient servi pendant le *minimum* d'années fixé par la loi pour les employés.

Le ministre qui, avant sa nomination, n'était pas employé, en quittant la charge de la manière susmentionnée peut obtenir un emploi avec le traitement annuel de 4.000 couronnes. S'il n'y a pas de places vacantes, il a droit à une pension correspondante à cet emploi, pourvu qu'il ait servi comme ministre pendant le temps minimum fixé par la loi pour les employés.

Art. 111. — Un ministre peut être mis en accusation :

1) Pour trahison envers la patrie ou le prince.

2) Pour violation de la Constitution.

3) Pour prévarication.

4) Pour préjudice porté à l'Etat dans un but d'intérêt personnel.

5) Pour violation des lois, dans les cas précisés par la loi spéciale sur la responsabilité ministérielle.

Art. 112. — Le prince aussi bien que la Skupschtina ont le droit de mettre un ministre en accusation.

La proposition de mise en accusation d'un ministre doit être faite par écrit et contenir l'énumération des chefs d'accusation. Si le prince accuse un ministre, le président du Conseil des ministres présente l'accusation à la Skupschtina Nationale ; si la Skupschtina accuse les ministres, l'accusation doit porter les signatures d'un tiers au moins de tous les députés.

Art. 113. — Le prince et la Skupschtina Nationale peuvent faire usage du droit d'accuser un ministre dans le délai de cinq ans à partir du jour où le fait a été commis.

Art. 114. — Pour que la mise en accusation soit prononcée, il faut les deux tiers des voix des députés présents.

Art. 115. — Le ministre mis en accusation est jugé par un tribunal d'Etat composé par des membres du Conseil d'Etat et du grand Tribunal.

Art. 116. — Le prince ne peut gracier le ministre condamné, et le procès ne peut être suspendu, que sur la proposition de la Skupschtina Nationale.

Art. 117. — Les dispositions spéciales sur les différents cas de responsabilité ministérielle, sur les pénalités à appliquer aux différents délits, sur la procédure et sur la sentence seront déterminées par une loi spéciale.

Ve PARTIE

Le Conseil d'Etat

Art. 118. — Le Conseil d'Etat est composé de six membres.

Les membres du Conseil d'Etat sont nommés par le prince et parmi eux est choisi le Président qui reste en fonctions jusqu'à ce que le prince le remplace.

Art. 119. — Nul ne peut être membre du Conseil d'Etat s'il n'est citoyen monténégrin, s'il n'a 35 ans révolus, s'il n'a terminé ses études dans une faculté de droit ou dans une école spéciale assimilable à une faculté, et s'il n'a été employé dix ans au moins dans un service public ou ministre.

Art. 120. — Les attributions du Conseil d'Etat sont les suivantes :

1) Examiner les projets de lois dus à l'initiative du gouvernement et donner sur eux son avis.

2) Émettre son avis sur les questions que le gouvernement lui soumet.

3) Examiner et statuer en dernier ressort sur les réclamations formulées contre les décisions ministérielles en matière de contentieux administratif.

Les décisions du Conseil d'Etat sont obligatoires pour les ministres.

4) Statuer sur les conflits d'attributions entre les autorités administratives et sur ceux entre les autorités administratives et judiciaires.

5) Juger les fonctionnaires de l'Etat comme tribunal disciplinaire.

6) Approuver les dépenses partielles sur les crédits généraux inscrits au budget pour les besoins extraordinaires, ainsi que l'application détaillée du crédit alloué pour travaux publics.

7) Statuer sur la concession exceptionnelle de la naturalisation monténégrine.

8) Approuver les compromis entre l'Etat et les particuliers, qui seraient trouvés avantageux pour l'intérêt de l'Etat.

9) Approuver la dette de l'Etat, comme aussi les crédits extraordinaires prévus par l'article 93 de cette constitution.

10) Examiner et statuer sur les plaintes contre les décrets du prince, par lesquels des intérêts légitimes privés se trouvent lésés. Si ces décrets lèsent les intérêts de l'Etat au profit des particuliers, la Cour des Comptes, au nom de l'Etat, a le droit de recours devant le Conseil d'Etat.

11) Statuer sur les plaintes contre les décisions ministérielles rendues par le ministre, en des matières pour lesquelles le ministre n'était pas compétent, ou qui dépassaient le ressort de l'autorité qui lui est attribuée par la loi.

12) Autoriser la vente des immeubles appartenant aux départements, aux arrondissements et aux communes.

13) Statuer sur la liquidation des sommes reconnues définitivement irrecouvrables.

14) Réclamer de la Cour des Comptes les documents nécessaires sur les comptes de l'Etat.

15) Statuer sur les réclamations formulées contre les décisions de la Cour des Comptes.

16) Remplir les fonctions qui lui seraient attribuées par les différentes lois du pays.

ART. 121. — Une loi spéciale déterminera les détails sur le Conseil d'Etat.

VIe PARTIE

L'armée

ART. 122. — Tout citoyen monténégrin est tenu de servir dans l'armée.

ART. 123. — La durée du service militaire, les modes de service et les cas d'exemption du service personnel, les grades, la manière dont ces grades sont conférés et les circonstances qui peuvent en motiver la perte sont fixés par une loi spéciale.

ART. 124. — L'organisation de l'armée fait l'objet d'une loi spéciale et sa formation est déterminée par décret du prince.

ART. 125. — Les règlements concernant la discipline militaire et les peines disciplinaires sont édictées par décret du prince.

ART. 126. — Les soldats, les sous-officiers et les officiers sous les drapeaux sont jugés en matière pénale par des tribunaux militaires.

ART. 127. — Une loi spéciale précisera la composition, l'organisation et la compétence des tribunaux militaires.

VIIe PARTIE

Les églises, les écoles et les institutions de bienfaisance

ART. 128. — Aux religions reconnues dans le Monténégro est garanti le libre exercice public de leur culte.

ART. 129. — L'administration intérieure de l'Église orientale orthodoxe appartient au métropolite monténégrin et respectivement au Conseil ecclésiastique (*Sabor Archiereiski*).

L'administration des affaires et des fonctions intérieures de l'Eglise catholique romaine appartient à l'archevêque d'Antivari.

L'administration intérieure de l'église musulmane appartient au mufti monténégrin.

ART. 130. — Tous les cultes reconnus au Monténégro sont placés sous la surveillance du ministre de l'instruction publique et des cultes.

ART. 131. — L'organisation des autorités spirituelles et des séminaires de l'Église orientale orthodoxe est réglée par une loi, après

entente du ministre de l'Instruction publique et des Cultes avec le Conseil ecclésiastique.

Art. 132. — Les autorités spirituelles ont droit de juridiction sur les ecclésiastiques pour les délits commis dans leurs fonctions spirituelles à l'exception des délits relevant du Code pénal.

Art. 133. — Les ecclésiastiques et les institutions de l'Eglise en ce qui concerne leurs actes civils et leurs biens relèvent des lois communes du pays : en ce qui concerne leur organisation et leur administration intérieure ils doivent se conformer aux statuts sanctionnés par le gouvernement du prince.

Art. 134. — Les plaintes à raison d'abus dirigées contre les autorités spirituelles de l'un quelconque des cultes exercés dans le pays, sont déférées au ministre de l'instruction publique et des cultes.

Art. 135. — La correspondance des autorités spirituelles de l'Eglise orientale orthodoxe avec les autorités spirituelles, conciles et synodes de l'étranger, est soumise à l'approbation du ministre des cultes.

La correspondance officielle des autres religions avec les autorités spirituelles étrangères doit être vue et approuvée par le ministre de l'instruction publique et des cultes.

Art. 136. — Tout acte pouvant porter atteinte à la religion d'Etat (prosélytisme) est interdit.

Art. 137. — Aucun acte émanant des autorités spirituelles, conciles et synodes de l'étranger ne peut être publié par une autorité spirituelle quelconque au Monténégro, ni recevoir son exécution sans l'autorisation du ministre de l'instruction publique et des cultes.

Art. 138. — L'instruction primaire est obligatoire au Monténégro et gratuite dans les écoles publiques élémentaires.

Art. 139. — Toutes les écoles publiques et privées, les associations littéraires et scientifiques et autres institutions de culture au Monténégro sont placées sous la surveillance du ministre de l'Instruction publique et des Cultes.

Art. 140. — Les institutions de bienfaisance, et les œuvres pieuses avec un but religieux ou de culture, établies par des particuliers au moyen de leurs biens ou fonds peuvent exister seulement en vertu de l'autorisation du pouvoir de l'Etat.

Les biens de ces institutions et œuvres pieuses ne pourront être considérés comme propriété de l'Etat, ni détournés de la destination et usage qui leur ont été assignée par leurs fondateurs.

Art. 141. — Pour les prêtres de l'Eglise orientale orthodoxe est instituée une caisse spéciale constituée par des prélèvements opérés sur leurs traitements ; sur cette caisse ils reçoivent une pension selon les statuts en vigueur.

VIIIe PARTIE

Le pouvoir judiciaire

Art. 142. — La magistrature au Monténégro est indépendante.

La justice est rendue au nom du prince.

Art. 143. — La justice est rendue par les tribunaux d'arrondissement, de département et par le grand Tribunal.

Art. 144. — Dans les villes déjà déterminées par la loi le pouvoir judiciaire de première instance d'arrondissement est exercé par les tribunaux communaux.

Art. 145. — Tous les juges sont nommés par le prince.

Un juge ne peut être déplacé, destitué ni pensionné sauf les cas prévus de la loi judiciaire.

Art. 146. — Les tribunaux en rendant la justice ne relèvent d'aucune autre autorité que de celle de la loi du pays.

Art. 147. — Les lois n'ont pas d'effet rétroactif au dommage de droits acquis en vertu de lois préexistantes.

Art. 148. — Il ne peut être institué de tribunal quelconque, ni d'autre autorité judiciaire autrement que par une loi.

Art. 149. — Nul ne peut être cité devant un tribunal autre que celui dont il relève légalement.

Art. 150. — Les débats des tribunaux sont publics sauf les cas où les juges trouveraient que le huis clos est requis par l'intérêt de la morale ou de l'ordre public.

Art. 151. — Tout jugement et toute sentence doivent contenir les considérants et l'énonciation des articles de la loi en vertu desquels ils sont rendus.

Art. 152. — Tout prévenu d'un crime ou d'un délit doit être pourvu d'un défenseur dès sa mise en accusation. S'il néglige de prendre un défenseur, le tribunal doit lui en désigner un d'office.

Art. 153. — Ne peuvent être juges en même temps dans un tribunal ni y rendre la justice ensemble, les parents en ligne directe ascendante ou descendante à un degré quelconque, les collatéraux jusqu'à la quatrième génération (huitième degré) et les personnes alliées jusqu'à la deuxième génération (quatrième degré) inclusivement.

Art. 154. — Nul ne peut être juge s'il n'est monténégrin et si, indépendamment des conditions générales requises par la loi pour l'admission à un emploi public, il n'a terminé régulièrement ses études dans une faculté de droit.

Nul ne peut être juge de tribunal de département s'il n'a 25 ans

révolus et s'il n'a pas servi au moins deux ans dans un office de justice ; dans le grand Tribunal s'il n'a dépassé trente ans d'âge.

Nul ne peut être président d'un tribunal de département s'il n'a servi pendant quatre ans comme juge dans les tribunaux de département ou comme secrétaire au ministère de la justice ou du grand Tribunal ; ni président ou membre du grand Tribunal s'il n'a pas servi au moins six ans comme juge dans un tribunal de département.

IXe PARTIE

Les finances de l'Etat

Art. 155 — Tout citoyen monténégrin est tenu de payer à l'Etat des taxes et impôts selon sa fortune.

Art. 156. — Le prince et les membres de la famille régnante ne payent ni taxes ni impôt.

Art. 157. — Nul ne peut être dégagé de l'obligation de payer les taxes ou les impôts en dehors des cas prévus par la loi.

Art. 158. — Chaque année la Skupschtina Nationale approuve le budget de l'Etat, lequel est valable pour un an seulement.

Art. 159. — Le budget doit être présenté à la Skupschtina Nationale au début de la session ; en même temps, la Skupschtina doit être saisie des tableaux rectificatifs de l'exercice précédent.

Art. 160. — Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent figurer au budget aussi bien qu'aux tableaux rectificatifs.

Art. 161. — Lorsque la Skupschtina Nationale ne pourra voter le nouveau budget avant le commencement de l'exercice, elle pourra appliquer, à titre provisoire, le budget de l'exercice précédent jusqu'à l'adoption du nouveau budget.

Art. 162. — Lorsque la Skupschtina Nationale se trouve dissoute ou prorogée avant le vote du budget, le budget de l'exercice précédent entre en vigueur pour l'exercice suivant.

Xe PARTIE

Les biens de l'Etat

Art. 163. — Le domaine de l'Etat se compose de tous les biens meubles et immeubles, ainsi que de tous les droits de possession que l'Etat acquiert ou qu'il possède en propre.

Art. 164. — Ce n'est qu'après l'approbation de la Skupschtina

Nationale que les biens du domaine peuvent être aliénés ou leurs revenus aliénés ou engagés ou autrement grevés de charges.

Art. 165. — Le droit de monopole appartient à l'Etat.

L'Etat peut céder ce droit à un tiers, mais seulement pour un temps déterminé et en vertu d'une loi.

Art. 166. — Les mines appartiennent à l'Etat; la loi déterminera dans quelle mesure.

Art. 167. — Toute concession ne peut se faire qu'en vertu d'une loi et pour un temps déterminé.

Art. 168. — Le ministre des finances administre le domaine de l'Etat suivant les dispositions de la loi.

Art. 169. — Le domaine de l'Etat est distinct du domaine royal privé, dont le prince peut disposer librement de son vivant et par acte de dernière volonté. L'alinéa 2 de l'article 2 de la présente Constitution n'est pas applicable au domaine du prince.

XIe PARTIE

La Cour des Comptes de l'Etat

Art. 170. — Pour le contrôle des comptes de l'Etat au Monténégro est instituée une Cour des Comptes : elle est une institution spéciale de l'Etat et un tribunal des comptes.

Art. 171. — La Cour des Comptes est composée d'un président et de deux membres.

Le président et les membres de la Cour des Comptes sont choisis par la Skupschtina Nationale parmi les candidats proposés par le Conseil d'Etat. Cette liste de candidats doit contenir deux fois autant de noms qu'il y a de sièges vacants.

Art. 172. — Peuvent être président et membres de la Cour des Comptes les citoyens monténégrins qui ont 30 ans révolus, ont régulièrement terminé leurs études de droit près d'une faculté ou autre école assimilable à une faculté et qui ont servi dix ans dans un office de l'Etat ou qui ont été ministres des finances ou servi dix ans en qualité de hauts fonctionnaires au département des finances. Toutefois le président ou l'un des membres de la Cour des Comptes doivent avoir fait leur droit.

Art. 173. — La Cour des Comptes procède à la revision, à la rectification et au décompte des comptabilités de l'administration générale, ainsi que de toutes gestions de caisse relevant du trésor de l'Etat.

Elle veille à ce que les différents crédits alloués par le budget ne

soient pas dépassés. Elle clôt les comptes de toutes les administrations publiques et elle est tenue de recueillir toutes pièces justificatives et tous renseignements nécessaires.

Art. 174. — Le compte général est présenté à la Skupschtina Nationale avec les observations de la Cour des Comptes, dans un délai de deux ans à partir de la clôture de chaque exercice.

Art. 175. — Une loi spéciale fixera les détails sur l'organisation et les attributions de la Cour des Comptes ainsi que le mode de recrutement de son personnel.

XIIe PARTIE

Les communes et les personnes juridiques

Art. 176. — Les communes au Monténégro sont indépendantes dans leur administration à la condition de se conformer aux prescriptions de la loi.

Art. 177. — La gestion des intérêts communaux est confiée aux tribunaux communaux, aux conseils municipaux et aux assemblées générales des communes.

Art. 178. — Les élections communales ont lieu au suffrage direct.

Art. 179. — Est électeur tout citoyen monténégrin majeur, qui, indépendamment des autres conditions requises par la loi, paie taxes et impôts.

Art. 180. — Les autorités communales sont tenues, en outre de la gestion des intérêts communaux, de donner leurs soins aux affaires de l'Etat qui leur sont confiées par la loi.

Art. 181. — Tout citoyen de même que tout immeuble doit appartenir à une commune et participer aux charges communales.

Art. 182. — Les communes ne peuvent être imposées de centimes additionnels sans l'assentiment de l'assemblée communale.

Art. 183. — Les communes ne peuvent contracter d'emprunts sans l'autorisation préalable de l'assemblée communale.

Art. 184. — La loi déterminera le cas où pour établir les centimes additionnels et contracter les emprunts il faudra l'assentiment du pouvoir législatif ou d'un autre pouvoir de l'Etat.

Art. 185. — Les départements, arrondissements et communes peuvent posséder au même titre que les particuliers.

Art. 186. — Aucune commune nouvelle ne peut être instituée,

aucune commune existante ne peut modifier sa circonscription sans l'approbation de l'autorité législative.

Art. 187. — Aucune personne juridique ne peut exister sans le consentement du pouvoir législatif.

Art. 188. — Les personnes juridiques peuvent posséder au même titre que les particuliers : leurs biens doivent supporter les charges de l'Etat et de la commune.

Art. 189. — L'organisation et les attributions des institutions communales, ainsi que leurs rapports avec les différents pouvoirs de l'Etat seront déterminés par une loi spéciale.

XIIIe PARTIE

Les services de l'Etat

Art. 190. — Tous les citoyens monténégrins ont des droits égaux à tous les emplois des différentes branches des services de l'Etat, pourvu qu'ils remplissent les conditions requises par la Constitution et les lois.

Les étrangers peuvent être admis aux emplois publics seulement en vertu d'un contrat.

Art. 191. — Pour la nomination et l'avancement des fonctionnaires, il sera tenu compte de la bonne conduite, des aptitudes et des connaissances spéciales.

Art. 192. — Tout fonctionnaire est responsable de ses actes officiels.

Art. 193. — Les fonctionnaires, à leur entrée au service de l'Etat, prêtent le serment d'être fidèles et obéissants au prince et d'observer consciencieusement la Constitution et les lois de l'Etat.

Art. 194. — Les différentes branches de l'administration de l'Etat ainsi que les appointements de fonctionnaires et la graduation des emplois de l'Etat sont fixés par la loi.

Art. 195. — Les fonctionnaires au Monténégro ont droit à pension.

La loi détermine les circonstances qui peuvent donner à un fonctionnaire droit à la retraite, aussi bien que celles qui peuvent motiver sa mise à la retraite.

Pour assurer le service des pensions aux fonctionnaires en retraite, aux veuves et aux orphelins des fonctionnaires, une caisse spéciale est constituée par les prélèvements opérés sur les traitements des fonctionnaires.

Si cette caisse ne suffit pas pour assurer le service des pensions à

payer aux fonctionnaires, à leurs veuves et orphelins, le déficit sera payé par la caisse de l'Etat.

XIVe PARTIE

Droits constitutionnels des citoyens monténégrins

Art. 196. — Tous les citoyens sont égaux devant la loi.

Art. 197. — La liberté personnelle est garantie à chaque citoyen par la présente Constitution.

Art. 198. — Nul ne peut être accusé que dans les cas prévus par la loi et dans les formes prescrites par elle.

Art. 199. — Nul ne peut être arrêté ni être privé en aucune autre façon de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et selon les formes qu'elle prescrit.

Art. 200. — Nul ne peut être jugé sans être entendu ou sans être invité légalement à se défendre.

Art. 201. — Nul ne peut être jugé par un tribunal incompétent.

Art. 202. — Les peines ne peuvent être établies que par la loi, ni appliquées qu'aux faits postérieurs, formellement prévus par la loi.

Art. 203. — La peine de mort est abolie en matière de délits purement politiques.

Elle est maintenue pour les cas d'accomplissement ou d'attentat contre la personne du prince ou des membres de la maison royale.

Elle est aussi maintenue pour les cas dans lesquels, outre le crime purement politique, a été commis un autre fait punissable selon la loi de la peine de mort, ainsi que dans les cas où cette peine est établie par la loi militaire.

Art. 204. — Le domicile des citoyens monténégrins est inviolable. L'autorité publique ne peut procéder à aucune perquisition dans le domicile des citoyens sauf dans les cas prévus par la loi et suivant les formes qu'elle prescrit.

Art. 205. — La peine de la confiscation des biens est interdite.

Toutefois pourront être confisqués les objets provenant d'une source frauduleuse ou ceux qui ont servi ou ont été destinés à servir à l'accomplissement d'un délit.

Art. 206. — La propriété de toute nature est inviolable.

Art. 207. — Personne ne peut être obligé d'aliéner son bien dans l'intérêt de l'Etat ou dans quelque autre intérêt public, ni être limité dans la jouissance de sa propriété, sauf les cas où la loi l'autorise, et moyennant une compensation légale.

Art. 208. — La liberté de conscience est absolue.

Tous les cultes reconnus sont libres et placés sous la protection de la loi, en tant que leur célébration ne porte atteinte ni à l'ordre public ni à la morale.

Art. 209. — Tout citoyen monténégrin a le droit de manifester son opinion par la parole, par écrit, par la presse, ou par images ou par tableaux en se conformant aux prescriptions de la loi.

Art. 210. — La presse au Monténégro est libre.

Est interdite la censure ainsi que toute autre mesure préventive destinée à entraver la publication, la vente ou la distribution des journaux ou autres imprimés, sauf dans les cas prévus par la loi sur la presse.

Art. 211. — Le secret des lettres et des dépêches télégraphiques est inviolable, sauf en temps de guerre et dans le cas d'enquête criminelle.

Art. 212. — Les citoyens ont le droit de se réunir paisiblement en observant les prescriptions de la loi.

Art. 213. — Les citoyens ont le droit de s'associer dans des buts qui ne sont pas contraires à la loi.

Art. 214. — Tout citoyen monténégrin a le droit de s'adresser aux autorités publiques par des pétitions.

Tout citoyen a aussi le droit de porter plainte contre les agissements illégaux de l'autorité.

Art. 215. — Tout citoyen est libre de renoncer à la nationalité monténégrine après avoir satisfait à l'obligation du service militaire ainsi qu'aux autres devoirs qui peuvent lui incomber soit envers l'Etat, soit envers des particuliers.

Art. 216. — Les étrangers qui se trouvent au Monténégro sont placés sous la protection des lois monténégrines quant à leurs personnes et à leurs biens.

Mais ils sont astreints au payement des charges au profit de la commune et de l'Etat, à moins qu'ils n'en soient affranchis par les traités internationaux.

Art. 217. — L'extradition est interdite en matière de délits politiques.

XVe PARTIE

La Constitution de l'Etat

Art. 218. — La Constitution ne peut être suspendue ni dans sa totalité ni dans ses parties.

Art. 219. — La proposition tendant à introduire des modifications

ou des additions dans la Constitution, ou à interpréter une de ses dispositions, peut être présentée par le prince ou par la Skupschtina Nationale.

Une proposition de ce genre doit contenir l'énonciation formelle de tous les points de la Constitution sur lesquels doivent porter les amendements, additions et interprétations projetés.

Art. 220. — La proposition tendant à modifier, ajouter ou interpréter quelques points de la Constitution doit être votée par deux tiers des députés présents, et après cette délibération doit être approuvée par deux Skupschtina issues de deux élections consécutives.

Dispositions transitoires

Art. 221. — I. Jusqu'au jour où seront sanctionnées les lois prévues par la présente Constitution, toutes les lois actuelles resteront en vigueur, en tant qu'elles ne se trouvent pas en opposition avec les dispositions de la présente Constitution.

II. Le gouvernement du prince fera les lois et les règlements les plus nécessaires pour la mise en vigueur de la présente Constitution, lesquelles, après avoir été discutées par le Conseil d'Etat et sanctionnées par le prince, auront force de loi provisoire jusqu'à ce que la Skupschtina Nationale en session ordinaire les ait discutées et votées.

Le gouvernement du prince préparera d'abord :

1) Un projet de loi sur les élections des députés, en vertu de laquelle loi seront faites les élections des députés pour la première convocation de la Skupschtina Nationale ;

2) Un projet de loi sur le règlement intérieur de la Skupschtina Nationale ;

3) Un projet de loi sur la responsabilité ministérielle.

Ces trois projets de loi seront présentés au Conseil d'Etat pour être discutés et entreront en vigueur provisoire après la sanction du Prince jusqu'à la première session régulière de la Skupschtina Nationale.

III. Le Conseil d'Etat cesse d'exister dans sa forme précédente. Le prince peut nommer, selon les besoins, le président et les membres du Conseil d'Etat sans se conformer aux articles de la présente Constitution : ils exerceront les fonctions prévues par cette Constitution jusqu'à la seconde session ordinaire de la Skupschtina Nationale. Alors le président et les membres du Conseil d'Etat seront nommés suivant les articles 118 et 119 de cette Constitution.

IV. Les membres du grand Tribunal et des tribunaux d'arrondisse-

ments seront nommés selon les besoins et nonobstant cette Constitution au plus tard jusqu'à la seconde session régulière de la Skupschtina Nationale. Après ce temps ceux qui n'auront pas les qualités requises par la présente Constitution ne pourront plus conserver leur charge.

V. Le président et les membres de la Cour des Comptes de l'Etat seront nommés, selon les articles de la présente Constitution, au plus tard à la clôture de la seconde session de la Skupschtina Nationale.

VI. Dans la première session ordinaire de la Skupschtina Nationale on fera les lois suivantes : loi sur le budget de l'Etat, loi sur le règlement intérieur de la Skupschtina Nationale, loi sur la responsabilité ministérielle et les autres lois qui seront extrêmement nécessaires pour le fonctionnement de la présente Constitution.

Art. 222. — Cette Constitution entre en vigueur le 6 décembre 1905.

Ordonnons à tous nos ministres de publier cette Constitution et de veiller à son exécution, aux autorités de s'y soumettre et à tous et à chacun d'y obéir.

Cetinie, le jour de la Saint-Nicolas 1905.

Nicolas.

Dr Emile M. Pagliano,
Rome.

NOTES DE JURISPRUDENCE

SECTION I

Jurisprudence administrative

CONTENTIEUX DE L'ANNULATION

SOMMAIRE : I. Nature et régime juridique des instructions et ordres de service. C. d'Etat, 7 juillet 1905, *Borel, Vittoriani* (deux arrêts). — II. Atténuations apportées par la jurisprudence du Conseil d'Etat à la théorie des fins de non-recevoir en matière de recours pour excès de pouvoir. Conseil d'Etat, 4 août 1905, *Martin* ; 29 décembre 1905, *Petit* ; 6 avril 1906, *Balliman*. — III. Des voies de recours en matière de collation des grades. Conseil d'Etat, 9 février 1906, *Syndicat des chirurgiens-dentistes de France*.

§ I

Nature et régime juridique des instructions et ordres de service
C. d'Etat, 7 juillet 1905, *Borel* ; 7 juillet 1905, *Vittoriani*.

Dans la plupart des organisations administratives, la loi établit une hiérarchie des agents. En d'autres termes, il y a des agents supérieurs et des agents subordonnés. Le pouvoir hiérarchique qui appartient aux premiers sur les seconds se traduit par le pouvoir des supérieurs d'adresser à leurs subordonnés des *instructions générales* ou *individuelles* touchant la manière dont la compétence des agents subordonnés doit être exercée.

Extérieurement, les *instructions générales* ressemblent beaucoup aux *règlements* ou *ordonnances ;* les *ordres de service individuels* ressemblent beaucoup à des *décisions administratives*. Mais, en réalité, sont-ce des actes juridiques produisant des effets de droit ?

Il faut répondre négativement. En droit positif français, on doit combiner les deux idées suivantes :

D'une part, la loi divise les compétences : elle assigne à chaque agent sa compétence ; il doit se tenir dans les limites de cette compé-

tence ; s'il les dépasse, il commet un excès de pouvoir ; mais, dans ces limites, lui *seul* peut agir (1).

D'autre part, la loi en organisant une hiérarchie, consacre le pouvoir des agents supérieurs de diriger l'activité des agents subordonnés par des instructions et des ordres de service. Le devoir des subordonnés est de se conformer à ces ordres et instructions.

Le résultat de la combinaison de ces deux idées, c'est que le pouvoir de direction ne va pas jusqu'à permettre au supérieur de substituer sa décision à celle de l'inférieur, sinon la division des compétences voulue par la loi disparaîtrait.

Pratiquement, la question est très importante. Si l'ordre de service ou l'instruction de service était un *acte juridique*, il en résulterait, en droit positif français, les conséquences principales suivantes :

1° Comme toute manifestation unilatérale de volonté d'un agent administratif, l'instruction ou l'ordre de service pourrait être attaqué directement par un recours pour excès de pouvoir et annulé ;

2° L'ordre de service aurait une valeur propre principale ; en sorte que l'acte accompli par le subordonné *en exécution stricte* de cet ordre, ne s'en distinguerait pas, il ne serait que la notification de cet ordre. L'effet juridique s'attacherait non à la décision du subordonné, mais à la décision du supérieur. C'est donc l'ordre de service qui devrait être examiné au point de vue de l'observation des règles de la compétence. A l'inverse, si l'agent subordonné avait méconnu, dans l'exercice de sa compétence, une instruction ou un ordre de service, la décision prise par lui serait entachée de nullité ; elle pourrait, les autres conditions du recours étant remplies, être déférée au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir.

Ces conséquences, la jurisprudence du Conseil d'Etat les écarte nettement. Le régime juridique, en droit positif français, est le suivant :

1° Contre l'ordre de service ou l'instruction générale, on ne peut pas former directement de recours pour excès de pouvoir.

Entre autres arrêts, je citerai le suivant, dont les termes sont caractéristiques :

Conseil d'Etat, 7 juillet 1905, *Borel* (*Rec.*, p. 609) :

« La dépêche susvisée..... ne contient que des *instructions* adressées par le ministre de la Guerre au préfet..... en vue de faire inscrire par l'autorité compétente le sieur B... sur les tableaux de recensement de la classe..... ; *ces instructions ne constituent pas une décision susceptible d'être déférée au Conseil d'Etat statuant au contentieux*... ».

(1) Duguit, *L'Etat*, II, p. 460 et s.

2° Seul, l'acte accompli par l'agent subordonné, même *en exécution stricte de l'ordre de service*, a une valeur juridique. C'est lui seul qui doit être pris en considération, tant au point de vue de sa validité que de ses conséquences juridiques. L'acte du subordonné n'est pas une notification de l'ordre du supérieur. Cet ordre n'a de conséquences que dans les rapports respectifs du supérieur et du subordonné. Il suit de là :

a) Le supérieur, qui ne peut pas accomplir lui-même l'acte juridique rentrant dans la compétence de son subordonné, peut cependant donner à ce dernier l'ordre de faire cet acte. Cette instruction n'empiète pas sur la compétence de l'agent subordonné.

Conseil d'Etat, 7 juillet 1905, *Vittoriani*.

Le ministre des Colonies avait envoyé au gouverneur d'une colonie une dépêche ainsi conçue : « Suspendre de leur emploi jusqu'à décision à intervenir et conservez à votre disposition surveillants... ». Le gouverneur, se conformant à cette dépêche, avait pris la décision suivante : « Art. 1er. Les surveillants militaires dont les noms suivent sont suspendus de leur emploi jusqu'à nouvel ordre... ». Un surveillant suspendu ayant attaqué par un recours pour excès de pouvoir la dépêche du ministre des Colonies, le Conseil d'Etat a décidé :

« Ces décisions (du ministre des Colonies) ne pouvaient avoir que la valeur d'*instructions envoyées à une autorité subordonnée* ; et, dès lors, le requérant doit être réputé avoir été suspendu de son emploi non par l'effet seul de ces décisions, mais par les décisions prises ensuite par le gouverneur ; ainsi, il n'est pas fondé à soutenir qu'il a été frappé par une autorité incompétente ».

La formule serait, à mon avis, à l'abri de tout reproche si le Conseil d'Etat avait supprimé le mot *seul*, et s'il avait dit simplement : « Le requérant doit être réputé avoir été suspendu de son emploi *non par l'effet de ces décisions*, mais par l'effet des décisions prises ensuite par le gouverneur... ».

b) Le fait que l'agent inférieur n'a fait qu'exécuter l'ordre de son supérieur n'empêche pas que la décision du subordonné ait été prise dans l'exercice de ses *pouvoirs propres*. L'acte doit être apprécié comme s'il avait été accompli *spontanément* par le subordonné.

Conseil d'Etat, 7 juillet 1905, *Vittoriani*.

Dans l'espèce ci-dessus rapportée, le requérant critiquait la décision du gouverneur en ce qu'elle n'avait été prise qu'en exécution d'un ordre du ministre ; le gouverneur méconnaissait ainsi les pouvoirs propres à lui conférés par les lois et règlements. Le Conseil d'Etat écarte cette objection :

« La circonstance que le gouverneur aurait agi sur l'ordre du ministre ne

peut entacher d'illégalité des mesures prises par le gouverneur dans la limite de ses attributions... ».

c) Si l'agent subordonné ne se conforme pas à l'ordre de service ou à l'instruction générale, la décision par lui prise n'en est pas moins valable et n'en produit pas moins toutes ses conséquences juridiques. La violation d'un ordre de service ou d'une instruction générale n'est pas une cause de nullité de l'acte.

C'est la contrepartie de la proposition précédente. Le Conseil d'Etat l'a consacrée dans un arrêt déjà ancien, mais qui conserve toute sa valeur (19 mars 1868, *Champy*).

Il s'agissait d'un arrêté préfectoral revisant d'anciens règlements sur l'usage des eaux ; le Conseil d'Etat l'a maintenu, bien que le préfet ne se fût pas conformé aux instructions qui lui prescrivaient d'en référer au ministre. En généralisant la doctrine de cet arrêt, on en a conclu que l'*inobservation des formes prescrites par des circulaires et instructions ministérielles* n'est pas une cause de nullité de l'acte (1).

§ 2

Atténuations apportées par la jurisprudence du Conseil d'Etat à la théorie des fins de non-recevoir en matière de recours pour excès de pouvoir.

Conseil d'Etat, 4 août 1905, *Martin* ; 29 décembre 1905, *Petit* ; 6 avril 1906, *Balliman*.

La théorie du recours pour excès de pouvoir est de création et de réglementation jurisprudentielle. Dès lors, il n'y a pas lieu de s'étonner si, sous l'influence des circonstances et de l'analyse juridique, des retouches sont sans cesse apportées par le Conseil d'Etat à son œuvre. Au premier abord, il semble qu'il y ait là une instabilité pleine de dangers pour les administrés. Mais si l'on examine les arrêts avec attention, on est tout de suite rassuré ; on s'aperçoit que les modifications se produisent dans un sens favorable aux administrés. Ce ne sont que des surprises agréables. Là où l'administré pouvait craindre une fin de non-recevoir, il voit son recours déclaré recevable. Manifestement, le Conseil d'Etat s'attache, non pas à supprimer les anciennes fins de non-recevoir — qui se justifient toutes par des considérations qui n'ont rien perdu de leur valeur, — mais à dépouiller ces

(1) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e édit., p. 526.

fins de non-recevoir de leurs rigueurs inutiles. Il ne les maintient que pour écarter les requêtes dont l'examen ne présente aucune utilité réelle pour le requérant.

Ce résultat, le Conseil d'Etat l'obtient par une analyse juridique de plus en plus minutieuse ; à aucune époque, la recherche de la nature juridique des actes n'a joué un rôle plus considérable.

Et maintenant, que l'on rapproche de cette tendance l'importante réforme réalisée par la loi de finances du 17 avril 1906, article 4 : les requérants en excès de pouvoir sont dispensés de faire l'*avance* des droits d'enregistrement de leur requête ; pour la somme minime de 0 fr. 60, ils sont admis à déférer au Conseil d'Etat tous les excès de pouvoir des agents administratifs ; ils ne doivent de droits d'enregistrement qu'en cas de rejet total ou partiel de la requête, et au cas où ils retirent leur requête (1).

On voit quels avantages ces réformes impliquent pour les administrés et quel frein énergique il en résultera pour les agents administratifs. Les mœurs démocratiques ont un résultat déplorable ; l'esprit de parti infecte l'administration : l'influence néfaste des politiciens tend à fausser le mécanisme administratif et à transformer les pouvoirs conférés aux agents administratifs pour le service public en instruments de tyrannie. Il faut donc se féliciter de toute modification qui renforce le contrôle impartial de la légalité et permet aux administrés de se défendre pacifiquement et efficacement contre les abus de pouvoir.

La combinaison de la double évolution — jurisprudentielle et législative — que je viens de constater accentue le caractère juridique du recours pour excès de pouvoir ; elle doit nécessairement augmenter l'importance du rôle joué en France par cette voie de droit qui transforme les administrés en ministère public à l'affût des moindres accrocs faits à la légalité par des administrateurs trop accessibles aux passions de parti.

Trois importants arrêts du 4 août 1905, *Martin* du 29 décembre 1905, *Petit* et du 6 avril 1906 *Balleman* ont fourni au Conseil d'Etat l'occasion de confirmer, de préciser ou de modifier un certain nombre de règles importantes touchant la recevabilité des requêtes en excès de pouvoir.

(1) V. *infrà*, *Chronique administrative française*, l'étude de M. Marcel Philippe.

I

Détermination des actes de nature à faire grief

Conseil d'Etat, 4 août 1905, *Martin* ; 6 avril 1906, *Balliman*.

Les actes susceptibles du recours pour excès de pouvoir sont exclusivement les manifestations unilatérales de volonté émanant d'agents administratifs et de nature à faire grief. Ces derniers mots « de nature à faire grief » visent la règle établie par la jurisprudence du Conseil d'Etat et d'après laquelle on ne peut attaquer les actes qui ne sont pas *exécutoires*. Laferrière a traduit cette règle dans la formule suivante : « Pour que le recours soit recevable, il faut qu'il existe une décision susceptible d'être exécutée : si l'administrateur s'est borné à manifester des intentions qui ne pourraient se réaliser que par des actes ultérieurs, la partie doit attendre que ces actes l'atteignent » (1). Laferrière cite, à titre d'exemple, les *instructions* données par les supérieurs hiérarchiques à leurs subordonnés en vue de leur faire prendre des décisions de leur ressort; les *prétentions* émises par l'administration au cours d'une discussion avec une partie et n'ayant pas un caractère décisoire; les *mesures d'instruction* prescrites pour préparer la solution d'une affaire (2); les *mises en demeure* qui précèdent et font pressentir des décisions exécutoires.

Il est une catégorie de manifestations unilatérales de volonté pour lesquelles la question présente une grande importance. Ce sont toutes les décisions prises par des agents administratifs, et qui, pour être mises à exécution, ont besoin d'obtenir l'approbation d'un autre agent. Les cas les plus fréquents sont les délibérations de conseils locaux. Très souvent une assemblée locale (Conseil général, Conseil municipal) ne prend une décision que sous réserve de l'approbation d'une autre autorité : Ministre, Président de la République, Parlement. Sommes-nous en présence d'une « décision susceptible d'être exécutée » au sens de la théorie du recours pour excès de pouvoir ?

La question ne présente aucune difficulté lorsqu'il s'agit des *délibérations prises par un Conseil municipal*. La loi du 5 avril 1884 arti-

(1) *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e édit., t. II, p. 427.

(2) Conseil d'Etat, 6 avril 1906, *Balliman*. Demande d'annulation d'un arrêté préfectoral ordonnant une enquête sur un projet de déclassement d'une voie publique et de toute la procédure consécutive : « Ces actes constituent des *mesures d'instruction* contre lesquelles le requérant n'est pas recevable à se pourvoir par la voie du recours pour excès de pouvoir.

cles 65 et s. organise une procédure spéciale qui supprime toute hésitation. Toute délibération d'un Conseil municipal — *réglementaire ou soumise à approbation* — peut être déférée au préfet en Conseil de préfecture ; c'est par ce recours au préfet en Conseil de préfecture qu'il faut commencer ; et c'est sous forme de recours contre l'arrêté du préfet que la délibération du Conseil municipal devra être attaquée devant le Conseil d'Etat (art. 67, l. 5 avril 1884) (1).

Lorsqu'il s'agit de *délibérations émanant d'un Conseil général*, la difficulté apparaît. Ici il n'y a pas de texte. Le recours direct au Conseil d'Etat n'est pas interdit par la loi du 10 août 1871. Il est donc possible. Mais dans quelles conditions ? Faut-il attendre que la décision soit devenue « susceptible d'être exécutée », c'est-à-dire ait été revêtue des approbations nécessaires ?

Telle est la question qui s'est posée au Conseil d'Etat dans l'affaire *Martin*, 4 août 1905 (*Rec.*, p. 749 et s.). Un Conseil général avait pris plusieurs délibérations portant concession de tramways. D'après la loi du 11 juin 1880, la concession des tramways est accordée par le Conseil général (art. 27) ; l'utilité publique et l'exécution sont autorisées par décret délibéré en Conseil d'Etat. Un recours pour excès de pouvoir ayant été dirigé contre la délibération du Conseil général, ne pouvait-on pas opposer une fin de non-recevoir tirée du caractère non exécutoire de l'acte attaqué ?

M. le commissaire du gouvernement Romieu, dans ses conclusions, examine la difficulté et la résout par la négative :

« On pourrait se demander, dit-il, si la délibération du Conseil général constitue bien par elle-même une décision proprement dite qui puisse être attaquée directement devant le Conseil d'Etat. La question nous paraît tranchée par votre arrêt du 30 avril 1898, *Dieuleveult* (*Rec.*, p. 342); vous avez reconnu que la circonstance que la délibération du Conseil général n'était pas exécutoire par elle-même et était subordonnée à l'autorisation des pouvoirs publics (dans l'espèce une loi et non un décret, parce qu'il s'agissait non d'un tramway, mais d'un chemin de fer d'intérêt local) ne lui faisait pas perdre son caractère de décision susceptible de recours. Vous n'avez, au surplus, fait que généraliser, pour les Conseils généraux, le principe admis pour les Conseils municipaux en vertu de la loi du 5 avril 1884 ».

Le Conseil d'Etat a *implicitement* accepté cette manière de voir en examinant le recours au fond.

La décision mérite d'être soulignée ; elle apporte un nouvel élément

(1) C. d'Et., 4 mars 1904, *La Tour du Breuil*, *Rec.*, p. 184. « Les requérants ne sont pas recevables à présenter directement devant le Conseil d'Etat une demande d'annulation de délibération du Conseil municipal, qui devait préalablement être soumise au préfet... ».

pour la solution de cette très délicate matière. Rapprochée de l'arrêt *de la Taste*, 15 décembre 1905 (1), elle marque la volonté de plus en plus nette du Conseil d'Etat de décomposer les opérations administratives en leurs *éléments essentiels* et d'admettre le contrôle de la légalité sur chacune des décisions qui préparent l'acte final.

L'arrêt *Dieuleveult*, 30 avril 1898, invoqué par M. Romieu, n'était pas très décisif. Les circonstances de la cause dans l'affaire que j'examine (*Martin*, 4 août 1905) étaient, en effet, beaucoup moins favorables qu'en 1898 dans l'affaire *Dieuleveult* (30 avril 1898). Dans cette dernière espèce, la délibération du Conseil général était subordonnée à l'autorisation du Parlement; opposer la fin de non-recevoir au recours, c'eût été affirmer que toutes les fois que la délibération d'un Conseil général doit, pour être exécutée, obtenir l'autorisation *du Parlement*, aucun recours en annulation n'est possible. Avant l'autorisation, le recours serait non recevable comme formé contre une délibération non exécutoire ; après l'autorisation, le recours serait non recevable comme formé contre un acte approuvé par une autorité parlementaire, c'est-à-dire non administrative. Le résultat eût été choquant. L'impossibilité de déférer au Conseil d'Etat la délibération du Conseil général, l'approbation parlementaire une fois intervenue, conduisait à dire que la délibération faisait grief dès avant l'approbation. En 1898, le Conseil d'Etat a sans doute été frappé par cette constatation. Mais la solution une fois admise, on était forcé d'aller jusqu'au bout. On ne pouvait pas distinguer subtilement suivant les autorités dont l'approbation est requise. Ceci explique pourquoi, les circonstances de fait n'étant pas les mêmes en 1905, l'intervention du Parlement ne formant plus un obstacle à la recevabilité du recours, néanmoins le Conseil d'Etat a maintenu la solution de 1898.

Faut-il dire, comme l'affirme M. Romieu, que le Conseil d'Etat n'a fait que « généraliser, pour les Conseils généraux, le principe admis pour les Conseils municipaux en vertu de la loi du 5 avril 1884 » ? Je crois que ce serait aller trop loin. La loi de 1884 ne fait, parmi les délibérations prises par le Conseil municipal, aucune distinction ; toutes les manifestations d'opinion, avis, vœux, etc., rentrent dans la catégorie des délibérations susceptibles d'être déférées au préfet en Conseil de préfecture et puis au Conseil d'Etat. Je ne crois pas que la jurisprudence du Conseil d'Etat en soit encore là pour les délibérations des conseils généraux.

En résumé, il semble bien qu'il faille retoucher la définition donnée

(1) Voyez dans cette *Revue*, *suprà*, p. 61.

par Laferrière et qui, jusqu'ici, était conforme aux arrêts du Conseil d'Etat. « Pour que le recours soit recevable, dirons-nous, il faut et il suffit qu'il existe une *décision*. Le recours n'est pas rendu irrecevable par le fait que la décision ne pourra être mise à exécution qu'après avoir été autorisée par un autre agent ». Mais l'*avis*, le *vœu*, l'*instruction de service*, les *actes prescrivant des mesures d'instruction*, la *mise en demeure* ne sont pas des décisions ; ce sont simplement des préparatifs de décision. Dans la pratique, il ne sera pas très difficile de distinguer une décision proprement dite des manifestations d'opinion qui la préparent.

Si telle est bien la portée de l'arrêt du 4 août 1905, *Martin*, ne contredit-il pas la solution qui avait prévalu dans l'arrêt *Ville du Blanc* du 1er février 1901 (*Rec.*, p. 123)?

Dans cette affaire, il s'agissait d'un recours pour excès de pouvoir formé contre une délibération par laquelle la commission administrative d'un hôpital avait modifié un règlement du service intérieur de l'hôpital. Or, d'après l'article 8, § 6 de la loi du 7 août 1851, « la commission *arrête*... mais avec l'approbation du préfet, les règlements du service tant intérieur qu'extérieur ». Il semble bien qu'il y ait dans cette délibération une décision proprement dite. Pourtant, le Conseil d'Etat, sur les conclusions de M. Romieu, a opposé alors au recours une fin de non-recevoir : « la délibération... constitue une modification au règlement...qui, en vertu de l'article 8 de la loi du 7 août 1851, *n'est exécutoire qu'avec l'approbation du préfet et, en fait, le préfet n'a pas approuvé cette délibération* ». Le Conseil d'Etat donnerait-il la même réponse après l'arrêt *Martin* de 1905 ? La chose me paraît douteuse.

II

Intérêt requis pour former un recours pour excès de pouvoir

Conseil d'Etat, 29 décembre 1905, *Petit* ; 6 avril 1906, *Balliman*.

L'une des atténuations les plus remarquables à la fin de non-recevoir tirée de la qualité du requérant, est certainement celle qui a permis aux contribuables, *en cette seule qualité*, de déférer au Conseil d'Etat certains actes.

L'arrêt qui a inauguré cette jurisprudence, c'est l'arrêt *Casanova*, 29 mars 1901 (*Recueil*, p. 333). Un contribuable a été déclaré recevable à attaquer une délibération par laquelle un Conseil municipal avait voté un crédit de 2.000 francs pour le traitement d'un médecin devant donner gratuitement ses soins à tous les habitants de la commune,

pauvres et riches indistinctement. Les circonstances de l'espèce étaient très favorables ; l'intérêt du contribuable était évident ; si le crédit était annulé, les impôts à payer seraient moins élevés.

Entré dans cette voie, le Conseil d'Etat devait être amené fatalement à déclarer le recours recevable non seulement contre les ouvertures de crédit, mais encore contre tous les actes de gestion du patrimoine administratif communal, attendu que toute économie dans la gestion du patrimoine est susceptible de se traduire, pour les contribuables, en une diminution de leurs impôts. Mais ici le lien est plus fragile que dans le cas d'ouverture de crédit.

Effectivement, le Conseil d'Etat est allé jusqu'au bout de la jurisprudence inaugurée en 1901. Dès 1904, dans l'arrêt *Callier*, 18 mars 1904, le Conseil d'Etat avait implicitement confirmé sa jurisprudence, en examinant au fond le recours formé par des contribuables contre la délibération d'un conseil municipal décidant l'*acquisition d'un immeuble*. « Les sieurs C..., déclarait le Conseil d'Etat, ont demandé l'annulation des délibérations attaquées comme *contraires à la bonne gestion des intérêts de la commune*. » Néanmoins, on pouvait douter de la solution, puisque, cinq ans après l'arrêt *Casanova*, l'administration supérieure n'a pas hésité, dans des affaires où il ne s'agissait pas d'une ouverture de crédit, à opposer l'ancienne fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt du contribuable. Les arrêts *Petit*, 29 décembre 1905 et *Balliman*, 9 avril 1906, méritent, à ce titre, d'arrêter l'attention :

Voici les faits de l'affaire *Petit*, 29 décembre 1905.

Un contribuable forme un recours pour excès de pouvoir contre des arrêtés préfectoraux approuvant : 1° la délibération d'un Conseil municipal adoptant un projet de *transaction* entre la commune et une société particulière ; 2° l'acte de transaction signé par le maire et les représentants de ladite société. — Les arrêtés préfectoraux sont, disait le requérant, entachés d'un vice de forme ; le Conseil de préfecture n'a pas été consulté par le préfet, contrairement aux prescriptions des articles 68-4° et 69, § 2 de la loi du 5 avril 1884.

Le ministre de l'Intérieur, dans ses observations en réponse à la communication du pourvoi, demandait le rejet de la requête « comme non recevable pour les motifs que le sieur Petit, agissant simplement comme contribuable, ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour se pourvoir ».

Le Conseil d'Etat, sur les conclusions du commissaire du gouvernement M. Romieu, a déclaré le recours recevable.

« Les contribuables sont personnellement intéressés à ce que les actes de

« *tutelle administrative concernant la gestion du patrimoine communal* soient « accomplis dans les conditions prescrites par la loi ; dès lors, le ministre de « l'Intérieur n'est pas fondé à soutenir que le sieur Petit, contribuable de la « commune d'Amélie-les-Bains, était sans qualité pour présenter une requête « tendant à faire juger qu'une transaction votée par le Conseil municipal de cette « commune avait été irrégulièrement approuvée ».

On remarquera les termes généraux employés par le Conseil d'Etat *l* ce sont *tous les actes concernant la gestion du patrimoine communa*: qui peuvent être attaqués par les *contribuables* en cette seule qualité : achats, ventes, échanges, baux, réparations, constructions, transactions, etc., en un mot tous les actes qui ont un contre-coup direct sur le patrimoine communal.

Que telle soit bien la signification de l'arrêt *Petit*, 1905, c'est ce qui ressort manifestement de l'arrêt *Balliman*, 6 avril 1906, rendu dans les circonstances suivantes (1).

(1) Conseil d'Etat, 6 avril 1906. *Sieur Balliman.*

« Le Conseil d'Etat statuant au contentieux :

Sur le rapport de la deuxième sous-section du contentieux ;

Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés par le sieur Balliman, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 16 février et 14 avril 1905 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir avec toutes conséquences de droit : 1° deux délibérations du Conseil municipal de Paris, en date des 4 et 11 juillet 1904 relatives à un échange de terrains entre la ville de Paris et les époux Cognacq ; 2° les arrêtés préfectoraux approuvant lesdites délibérations et les actes passés en conséquence ; 3° l'arrêté du préfet de la Seine du 17 janvier 1905 qui a ordonné une enquête sur un projet de déclassement de l'impasse des Provençaux à Paris et toute la procédure consécutive ;

Ce faire attendu que les délibérations attaquées du Conseil municipal de Paris ne sont pas susceptibles d'exécution parce qu'elles imposent aux époux Cognacq l'obligation de mettre la ville de Paris en jouissance d'un immeuble sis à Paris, rue de l'Arbre-Sec, n° 21, au plus tard le 31 décembre 1922 alors que le requérant, locataire d'une partie de cet immeuble jusqu'au 1er juillet 1924, en vertu d'un bail régulier ne peut être contraint d'abandonner la jouissance des locaux qu'il occupe avant cette dernière date ; que, d'autre part, s'il était donné suite à l'opération que lesdites délibérations ont pour objet d'approuver, la ville de Paris devrait nécessairement exproprier le sieur Balliman qui occupe des locaux indispensables à l'école que l'on se propose d'installer rue de l'Arbre-Sec pour remplacer celle édifiée sur le terrain cédé par la ville aux époux Cognacq, rue des Prêtres-Saint-Germain-l'Auxerrois ; que cette expropriation serait poursuivie dans un intérêt privé et que les délibérations qui contiennent une telle menace d'expropriation irrégulière ne peuvent être maintenus ; que le préfet était incompétent pour approuver ces délibérations, l'opération projetée impliquant le déclassement d'une voie publique qui doit être poursuivie par décret et l'intervention du gouvernement étant également nécessaire pour donner la personnalité civile à l'établissement qui doit être créé sous le nom de « fondation Cognacq » ; qu'en admettant même que le préfet fût compétent pour approuver les délibérations

Il s'agissait d'un recours pour excès de pouvoir formé par le locataire d'un immeuble échangé contre : 1° des délibérations du conseil muni-

dont s'agit il ne pouvait régulièrement leur donner une approbation avant que le Conseil départemental et le ministre de l'Instruction publique eussent approuvé la translation de l'école qui constitue un changement de siège de ladite école et à laquelle était subordonnée toute l'opération projetée ; — Subsidiairement dire que les délibérations du Conseil municipal de Paris des 4 et 11 juillet 1904 ne sont pas exécutoires tant qu'un décret ne les aura pas approuvées et que les arrêtés du préfet qui ont pu les approuver ne valent que comme simple avis ;

Vu les délibérations attaquées du Conseil municipal de Paris; vu l'arrêté du préfet de la Seine pris en conseil de préfecture du 22 octobre 1904 approuvant les délibérations susvisées du Conseil municipal ;

Vu l'arrêté du préfet de la Seine du 17 janvier 1905 ordonnant une enquête sur un projet de déclassement de l'impasse des Provençaux à Paris ;

Vu les observations présentées par le ministre de l'Intérieur en réponse à la communication qui lui a été donnée de la requête, lesdites observations enregistrées comme ci-dessus le 17 mai 1905 et tendant au rejet de cette requête par les motifs que *le requérant n'a pas intérêt direct et personnel à l'annulation des délibérations et des actes qu'il attaque* ; *que son pourvoi n'est donc pas recevable ;* — qu'il n'est d'ailleurs pas fondé ; qu'en effet au nombre des objets sur lesquels le Conseil municipal de Paris peut, en vertu des lois des 17 juillet 1837 et 20 juillet 1867, délibérer figurent les échanges de propriétés communales ; que le préfet était compétent pour approuver les délibérations approuvant l'opération projetée, laquelle ne comporte pas de donation à charge de fondation d'un établissement ayant une personnalité civile propre, que la cession du sol de l'impasse des Provençaux a été expressément subordonnée au déclassement préalable de cette voie publique, et que la translation de l'école actuellement installée rue des Prêtres Saint-Germain-l'Auxerrois n'impliquant pas un changement de siège de cette école, l'intervention du Conseil départemental et du ministre de l'Instruction publique n'était pas nécessaire pour l'autoriser ;

Vu la requête présentée par le sieur Cognacq tendant à ce qu'il plaise au Conseil recevoir son intervention et rejeter le pourvoi du sieur Balliman avec dépens par les motifs donnés par le ministre de l'Intérieur dans ses observations et, en outre, attendu que la condition exigée par le Conseil municipal que les époux Cognacq mettraient la ville en jouissance de l'immeuble sis 21 rue de l'Arbre-Sec au plus tard le 31 décembre 1922 ne peut porter atteinte au droit du sieur Balliman qui continuera à occuper les locaux dont il est locataire jusqu'à l'expiration de son bail, la ville de Paris devant seulement percevoir le loyer à partir de la date fixée pour son entrée en jouissance aux lieu et place des époux Cognacq ;

Vu le mémoire en réplique présenté pour le sieur Balliman dans lequel il déclare persister dans ses précédentes conclusions par les motifs développés à l'appui de sa requête et, en outre, *attendu que le requérant, contribuable et habitant du quartier Saint-Germain-l'Auxerrois, a un intérêt direct et personnel à s'opposer à l'exécution d'un projet qui modifie les conditions d'habitabilité de ce quartier et implique une translation dans des conditions défectueuses d'une école que fréquentent les enfants dudit quartier* ; *qu'en outre le sieur Balliman a qualité pour provoquer l'annulation d'actes qui portent atteinte à ses droits et le placent sous la menace d'une expropriation irrégulière* ;

cipal de la ville de Paris relatives à un *échange de terrains* entre la ville de Paris et un propriétaire ; 2° l'arrêté du Préfet de la Seine qui

Vu le nouveau mémoire présenté par le sieur Cognacq dans lequel il déclare persister dans ses précédentes conclusions par les motifs ci-dessus analysés et, en outre, attendu que *le recours pour excès de pouvoir du sieur Balliman n'est pas recevable parce qu'il est postérieur au contrat d'échange passé en exécution des actes attaqués* ;

Vu la loi du 24 mai 1872 :

Vu les lois des 18 juillet 1837, 24 juillet 1867 et 30 octobre 1886;

Vu les décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 ;

Ouï MM. Chareyre, rapporteur ; Balliman, avocat du sieur Balliman et Coche, avocat du sieur Cognacq ; Arrivière, commissaire du gouvernement ;

Sur l'intervention du sieur Cognacq. — Considérant que le sieur Cognacq a intérêt au maintien des délibérations et des actes attaqués, que dès lors son intervention doit être admise;

Sur la révocabilité de la requête du sieur Balliman. — En tant qu'elle est dirigée contre les délibérations du Conseil municipal de Paris des 4 et 11 juillet 1904 et l'arrêté du préfet de la Seine du 22 octobre 1904:

Considérant que les contribuables sont personnellement intéressés à ce que les actes concernant la gestion du patrimoine communal soient accomplis dans les conditions prescrites par la loi ; que dès lors le ministre de l'Intérieur et le sieur Cognacq ne sont pas fondés à soutenir que le sieur Balliman, contribuable de la ville de Paris, est sans qualité pour demander au Conseil d'Etat l'annulation de délibérations du Conseil municipal ci-dessus mentionnées qui sont relatives à un échange de terrains entre la ville de Paris et le sieur Cognacq et de l'arrêté du préfet de la Seine qui a approuvé lesdites délibérations ;

Considérant, d'autre part, que le sieur Balliman ne demande pas au Conseil l'annulation du contrat intervenu à la suite des délibérations du Conseil municipal des 4 et 11 juillet 1904 et de l'arrêté du préfet de la Seine du 22 octobre 1904, mais conclut seulement à l'annulation de ces actes administratifs entachés, suivant lui, d'excès de pouvoir et qui sont de nature à être déférés au Conseil d'Etat statuant au contentieux, qu'ainsi ces conclusions sont recevables ;

Au fond. — *Sur les conclusions tendant à l'annulation des délibérations du Conseil municipal* :

Considérant que l'objet de ces délibérations est au nombre de ceux sur lesquels en vertu des dispositions des lois ci-dessus visées des 18 juillet 1837 et 24 juillet 1867 il appartenait au Conseil municipal de délibérer et qu'aucun vice de forme n'est relevé contre elles;

Considérant que les délibérations attaquées, contrairement aux allégations du requérant, ne portent aucune atteinte aux droits qu'il tient de son contrat de bail et qu'il pourra, le cas échéant, faire valoir devant qui il appartiendra ;

Considérant enfin que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour apprécier l'opportunité des décisions prises par le Conseil municipal et que ce Conseil s'est, en fait, borné à accomplir un acte de gestion dans les limites de ses attributions légales :

Sur les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du préfet de la Seine qui a, en Conseil de préfecture, approuvé les délibérations du Conseil municipal des 4 et 11 juillet 1904 ;

Considérant que, en vertu des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 rendus applicables

avait approuvé lesdites délibérations. Le ministre avait opposé une fin de non recevoir tirée de ce que « le requérant n'a pas intérêt direct et personnel à l'annulation des délibérations et des actes qu'il attaque. » La réplique du requérant est assez maladroite. En sa qualité de « *contribuable* et d'*habitant du quartier*..., il a, dit-il, un intérêt direct

à la ville de Paris par la loi du 24 juillet 1867, le préfet de la Seine est compétent pour approuver les délibérations du Conseil municipal de Paris relatives à des échanges de biens et celles relatives à l'acceptation de donations lorsqu'il n'y a pas de réclamations des familles, un décret n'étant nécessaire dans ce dernier cas qu'autant que la donation serait faite à charge de création d'un établissement ayant la personnalité civile ;

Considérant qu'en admettant que la cession à la ville de Paris de l'immeuble situé rue Parault n° 4, destiné en partie à l'institution d'une école de couture qui doit porter le nom de fondation Cognacq ait le caractère d'une cession à titre gratuit, d'une part l'administration n'a été saisie d'aucune réclamation des familles des époux Cognacq et, d'autre part, il n'a pas été stipulé comme condition de cette prétendue donation que l'école à créer constituerait un établissement ayant une personnalité propre ; qu'ainsi le préfet était compétent pour autoriser la ville à accepter la cession, même à titre gratuit, de l'immeuble dont s'agit ;

Considérant, en second lieu, qu'aucune disposition de loi ou de règlement ne faisait obstacle à ce que le préfet approuvât la cession aux époux Cognacq du sol de l'impasse des Provençaux avec la condition mise par le Conseil municipal à cette aliénation du déclassement préalable de cette voie publique par l'autorité compétente ;

Considérant enfin que le transfert de l'école communale établie rue des Prêtres-Saint-Germain-l'Auxerrois dans l'immeuble sis rue de l'Arbre-Sec n°s 19 et 21 ne constitue pas un changement de siège de cette école ; que, par suite, le sieur Balliman n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêté du préfet du 22 octobre 1904 pour violation des dispositions de l'article 13 de la loi du 30 octobre 1886 ; que, d'ailleurs, en subordonnant l'entrée en jouissance par le sieur Cognacq des terrains qu'occupe l'école communale de la rue des Prêtres-Saint-Germain-l'Auxerrois, à la construction de la nouvelle école et à la démolition, par la ville de Paris, des bâtiments de l'école actuelle, ledit arrêté a réservé implicitement l'application des lois et règlements concernant la fermeture et l'ouverture des maisons d'écoles publiques ;

Qu'il résulte de ce qui précède que les délibérations susmentionnées du Conseil municipal de Paris et l'arrêté du préfet de la Seine du 22 octobre 1904 ne sont entachés d'aucun excès de pouvoir ;

Sur la recevabilité des conclusions de la requête tendant à l'annulation des actes administratifs à l'enquête prescrite sur le projet de déclassement de l'impasse des Provençaux. — Considérant que ces actes constituent des mesures d'instruction contre lesquelles le requérant n'est pas recevable à se pourvoir par la voie du recours pour excès de pouvoir :

Décide :

Art. 1er. — L'intervention du sieur Cognacq est admise ;

Art. 2. — La requête ci-dessus visée du sieur Balliman est rejetée ;

Art. 3. — Le sieur Balliman remboursera au sieur Cognacq les frais de timbre exposés par ce dernier.

et personnel à s'opposer à l'exécution *d'un projet qui modifie les conditions d'habitabilité de ce quartier et implique une translation dans des conditions défectueuses d'une école que fréquentent les enfants du dit quartier ; en outre, le requérant a qualité pour provoquer l'annulation d'actes qui portent atteinte à ses droits et le placent sous la menace d'une expropriation irrégulière.* »

Le Conseil d'Etat a corrigé la réplique du requérant et, en la formulant de la manière suivante, l'a déclarée fondée :

« Les *contribuables* sont personnellement intéressés à ce que *les actes concernant la gestion du patrimoine communal* soient accomplis dans les conditions prescrites par la loi ; dès lors, le ministre de l'Intérieur et le sieur C... ne sont pas fondés à soutenir que le sieur Balliman, *contribuable de la ville de Paris*, est sans qualité pour demander au Conseil d'Etat l'annulation des délibérations du Conseil municipal ci-dessus mentionnées qui sont relatives à un échange de terrains entre la ville de Paris et le sieur C. et de l'arrêté du préfet de la Seine qui a approuvé lesdites délibérations. »

En somme, la situation est aujourd'hui la suivante : d'une part, en vertu de la jurisprudence de l'arrêt *Casanova*, 1901, le contribuable peut critiquer la légalité de toutes les ouvertures de crédit ; d'autre part, grâce à l'action en décharge et en réduction, il peut faire contrôler par le juge de l'impôt la légalité de toutes les décisions établissant des taxes directes ou indirectes; enfin, en vertu des arrêts *Callier* 1904, *Petit* 1905, *Balliman* 1906, le contribuable peut déférer au Conseil d'Etat tous les actes concernant la gestion du patrimoine communal. La prise du contribuable sur les actes du Conseil municipal est donc considérable.

III

Point de départ du délai de deux mois imparti par la loi du 13 avril 1900 pour former le recours pour excès de pouvoir

Conseil d'Etat, 4 août 1905, *Martin*; 29 décembre 1905, *Petit*.

Le point de départ du délai de deux mois dans lequel le recours pour excès de pouvoir doit être formé, c'est en principe la publication de l'acte ou la notification individuelle. Si l'acte n'est pas susceptible de notification individuelle, c'est le moment où le représentant a *certainement* connu l'acte. L'application de cette formule présente des difficultés.

1° Supposons d'abord qu'un recours soit dirigé par un membre d'une assemblée locale contre la délibération de cette assemblée qui porte atteinte à l'une de ses prérogatives reconnues par la loi.

Nous avons vu (*suprà*, p. 251 et s.) que, pour pouvoir être attaquée, la décision n'a pas besoin d'être exécutoire par elle-même ; il n'y a donc plus besoin de se préoccuper nécessairement des délais fixés par la loi et à l'expiration desquels la délibération sera exécutoire. Par exemple, s'il s'agit de délibérations *définitives* ou *soumises à suspension* du Conseil général (art. 46 et 47, 48 et 49, l. 10 août 1871), — lesquelles ne deviennent exécutoires par elles-mêmes qu'un certain temps après la clôture de la session, — le requérant ne devra pas attendre l'expiration de ces délais pour former son recours. Mais à partir de quelle date le délai de deux mois commencera-t-il à courir ? Evidemment nous sommes en présence d'une décision qui ne doit ni être publiée ni notifiée. Le point de départ du délai de deux mois ne peut donc pas être le moment de la publication ou de la notification individuelle ; d'après la théorie générale, le point de départ du délai de recours est le moment où incontestablement le requérant a eu connaissance de la décision qu'il critique : or, remarquons-le, le recours est formé non par un intéressé quelconque, mais par un membre de l'assemblée dans laquelle la décision *qui lui fait grief en cette qualité* a été prise, et qui a assisté à la discussion. *C'est donc à partir du jour même de la délibération que doit courir le délai.*

C'est la solution adoptée explicitement par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Martin*, 4 août 1905 :

« C'est seulement à la date du 9 septembre 1903, *c'est-à-dire après l'expiration du délai de deux mois*..., que le sieur Martin, *conseiller général*, a demandé l'annulation de ces délibérations (en date des mois d'août 1900, avril et août 1901-1902) *auxquelles il a pris part* ; dès lors, sa requête n'est plus recevable en ce qui les concerne... »

L'arrêt a été rendu sur les conclusions conformes du commissaire du gouvernement, M. Romieu :

« Le délai du recours au Conseil d'Etat, a déclaré M. Romieu, ne court, en règle générale, que de la notification ou de la publication de l'acte attaqué. Nous ne pensons pas que nous puissions faire application de ce principe au cas du recours formé par les conseillers généraux pour irrégularité de la procédure des délibérations de leur assemblée ; il y a là une situation particulière, pour laquelle des règles spéciales paraissent nécessaires. D'une part, en effet, les délibérations ne font pas l'objet d'une notification individuelle aux membres des conseils ; d'autre part, elles ne sont pas nécessairement publiées : il en résulte que le recours resterait indéfiniment ouvert. *Cette conséquence n'est pas admissible parce que les conseillers, étant présents à la délibération, connaissent immédiatement l'irrégularité de procédure* dont ils entendent se prévaloir, et ensuite parce qu'il serait peu logique qu'ils se trouvassent avoir, pour ce recours en

(1) *Suprà*, p.

somme assez exceptionnel, un délai en fait plus considérable que celui dont disposent les intéressés directs. Nous vous proposerons donc de décider que, *vis-à-vis du conseiller général agissant comme tel, le délai doit courir du jour même de la délibération.* »

2° Supposons qu'il s'agisse d'un recours formé par un intéressé ordinaire, non pas contre la délibération d'une assemblée locale, mais contre un *acte de tutelle administrative*, par exemple contre un arrêté préfectoral d'approbation d'une délibération d'un conseil municipal ou d'un contrat passé par le maire en exécution d'une délibération du conseil municipal. Evidemment, ces actes de tutelle administrative ne sont point publiés ni notifiés à qui que ce soit. Dès lors, le délai de deux mois pour les attaquer en excès de pouvoir ne commence à courir que du jour où le requérant en a eu personnellement connaissance.

Le Conseil d'Etat a donné cette solution dans l'arrêt *Petit*, 29 décembre 1905.

Les circonstances de l'affaire sont assez curieuses. Le 30 novembre 1904, un conseiller municipal attaque, *en sa qualité de contribuable*, des arrêtés préfectoraux, en date des 1er mars 1901 et 22 août 1901, approuvant une transaction décidée par le conseil municipal et passée par le maire. Le ministre de l'Intérieur ne manque pas de relever le fait que plus de trois années se sont écoulées entre les actes attaqués et le dépôt de la requête et que, dès lors, le recours est tardif; et le ministre fait observer que le requérant ayant participé, *comme conseiller municipal*, à la délibération prise par le Conseil municipal, il est infiniment probable qu'il a dû connaître les arrêtés préfectoraux d'approbation. L'objection du ministre était très forte. Le Conseil d'Etat ne l'a pas admise. C'est, a-t-il déclaré, à l'administration à faire la preuve que le requérant a connu personnellement les arrêtés préfectoraux.

« Les arrêtés préfectoraux approuvant cette transaction n'ont fait l'objet d'aucune publication et *il n'est pas justifié* qu'ils aient été communiqués au Conseil municipal dont faisait partie le sieur Petit, ni que ce dernier en ait eu personnellement connaissance plus de deux mois avant le dépôt de sa réclamation; par suite, il n'est pas établi que la requête ait été formée en dehors du délai légal. »

Quel est donc le procédé pratique par lequel l'administration fera courir le délai ? La loi du 5 avril 1884 me semble donner la solution. Le préfet communiquera au Conseil municipal ses arrêtés d'approbation. Le procès-verbal de la séance en fera mention. Et la preuve sera faite que les conseillers municipaux ayant assisté à la

délibération en ont eu connaissance. D'autre part, d'après l'article 56 de la loi du 5 avril 1884, « le compte rendu de la séance est, dans la huitaine, affiché par extrait à la porte de la mairie », et d'après l'article 58 « tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du Conseil municipal. » Ainsi, les actes de tutelle auront été l'objet d'une publicité suffisante pour faire courir les délais.

IV

Fin de non-recevoir tirée de l'irrévocabilité des actes administratifs incorporés à un contrat devenu définitif

C. d'Etat, 4 août 1905, *Martin*; 29 décembre 1905, *Petit*; 6 avril 1906, *Balliman*.

Jusqu'à ces dernières années, le Conseil d'Etat opposait aux recours pour excès de pouvoir une fin de non-recevoir toutes les fois que l'acte administratif attaqué se rattachait à un contrat devenu définitif. Comme le dit M. Romieu dans ses conclusions sur l'affaire *Martin*, Conseil d'Etat, 4 août 1905, cette doctrine peut se formuler ainsi :

« Les actes administratifs, délibérations de corps électifs ou actes de tutelle qui concourent à former un contrat, ne peuvent être attaqués et annulés pour excès de pouvoir, en tant qu'actes administratifs, qu'autant que le contrat n'est pas encore définitif: une fois, au contraire, que le contrat est devenu définitif par l'approbation de l'autorité supérieure et qu'il est en cours d'exécution, les actes administratifs se trouvent incorporés au contrat lui-même, en font partie intégrante, et ne peuvent plus en être détachés au point de vue des recours contentieux dont ils seraient individuellement susceptibles. »

Telle est la théorie exposée par Laferrière dans son *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* (2e édition, 1896, II, pp. 470 et s.).

Pour justifier cette thèse, on argumentait, ainsi que le rappelle M. Romieu, de la manière suivante : « Lorsque des actes administratifs, délibérations, approbations, ont abouti à la conclusion d'un contrat, les irrégularités dont ces actes se trouveraient entachés seraient évidemment de nature à nuire à sa validité ; mais il importe avant tout de sauvegarder les droits qui ont pu naître de l'exécution du contrat et de les laisser en conséquence sous la protection du juge de ce contrat : c'est ce juge qui seul pourra apprécier les obligations des contractants,

dire si le lien contractuel doit subsister ou non, et dans quelles limites, en un mot statuer sur la validité du contrat et, le cas échéant, en prononcer la nullité ; sa compétence à cet égard est absolue et limite celle du juge de l'excès de pouvoir, qui s'arrête nécessairement au seuil du contrat lui-même sans pouvoir en connaître à aucun degré. »

Pour obtenir ce double résultat — respect des compétences et des droits acquis, — on a imaginé la combinaison suivante (1) : « Le jour où le contrat est réalisé, il y aurait incorporation à ce contrat de tous les actes administratifs qui l'ont préparé et formé ; il ne pourrait donc plus y avoir de recours pour excès de pouvoir contre ces actes administratifs ; le contrat seul serait susceptible d'être attaqué par ceux qui ont qualité à cet effet devant le juge de ce contrat, et si la légalité des actes administratifs était contestée, c'est seulement par voie de question préjudicielle, soulevée par le juge du contrat, que le Conseil d'Etat pourrait être appelé à se prononcer sur cette légalité. D'où cette conclusion que, si un recours pour excès de pouvoir a été introduit, le juge de l'excès de pouvoir se trouve dessaisi par le fait de la réalisation du contrat, et que le recours devient *ipso facto* non recevable. »

Pendant longtemps, le Conseil d'Etat a admis cette manière de voir. Il a commencé à s'en écarter en 1903, dans l'arrêt *commune de Gorre*, 11 décembre 1903 (voyez la note dans l'*Année administrative*, 1903, p. 273 à 282). Dans cette affaire, le commissaire du gouvernement, M. Teissier, formula, pour la première fois, des réserves sur le bien-fondé de la théorie courante ; il décida même le Conseil d'Etat à l'écarter dans l'espèce de l'arrêt (2).

L'année suivante, le Conseil d'Etat, dans deux arrêts du 22 avril 1904, *commune de Villers-sur-Mer*, rendu sur les conclusions de M. Arrivière, et du 29 avril 1904, *commune de Messé*, rendu sur les conclusions de M. Saint-Paul (voyez la note sous ces arrêts dans l'*Année administrative*, 1904, pp. 168 à 170), maintenait, dans des circonstances analogues, sa jurisprudence de 1903. Néanmoins, cette jurisprudence nouvelle n'a acquis toute sa stabilité qu'avec l'arrêt du 4 août 1905, *Martin*. C'est à l'occasion de cet arrêt que le commissaire du gouvernement, M. Romieu, a posé très nettement la question et demandé au Conseil d'Etat de repousser définitivement et catégoriquement l'ancienne théorie. Les magistrales conclusions de M. Romieu méritent d'être rapportées :

(1) Romieu, *op. et loc. cit.*

(2) Voyez le résumé de ces conclusions dans l'*Année administrative*, 1903, p. 279, note 3 et dans le *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1903, p. 770, note 2.

L'ancienne théorie, a dit M. Romieu, « procède d'une pensée très exacte et fort louable, mais a une portée singulièrement restrictive des droits du citoyen : non seulement elle comporte des complications de procédure parfois inutiles, mais elle peut même, dans certains cas, aboutir à de véritables dénis de justice. Peut-être une analyse plus approfondie des conditions et des limites du recours pour excès de pouvoir, comme une différenciation des personnes qui peuvent l'exercer, nous donnera-t-elle le moyen d'arriver à une solution qui, tout en respectant formellement les droits que la jurisprudence antérieure a eu le soin de protéger, garantirait également l'exercice des droits que cette jurisprudence a l'inconvénient de paralyser. Nous croyons qu'il y a lieu, à cet effet, de distinguer entre le cas où le recours pour excès de pouvoir contre l'un des actes administratifs sur lesquels repose le contrat, est formé par l'un des contractants et le cas où ce recours est formé par des tiers.

Dans le cas où le recours pour excès de pouvoir est formé par l'un des contractants, la fin de non-recevoir n'a pas d'inconvénient grave. Le requérant tend, en effet, par son pourvoi, à contester ses obligations comme contractant, à faire prononcer la nullité du contrat ; or, pour obtenir ce résultat, il a un juge auquel il peut s'adresser : c'est le juge du contrat qu'il peut toujours saisir, et qui a tous pouvoirs pour examiner la validité du contrat, sauf la question préjudicielle de légalité des actes administratifs, que ce juge pourra renvoyer au tribunal administratif tout en conservant compétence pleine et entière sur le fond. On peut donc dire qu'en réalité la fin de non-recevoir est purement et simplement celle tirée de l'existence d'un *recours parallèle*, sans qu'il soit nécessaire de forger de toutes pièces cette théorie — fort dangereuse, nous allons le voir — de l'*incorporation au contrat des actes administratifs antérieurs*.

Dès lors, toute la question sera de distinguer les cas dans lesquels le recours parallèle sera ou non opposable. On conçoit très bien que, si l'acte attaqué se trouve lié trop directement au contrat, on puisse considérer que la réalisation du contrat ait, *à l'égard des parties contractantes* dont elle est l'œuvre, pour effet de déplacer la compétence ; en signant le contrat, les parties acceptent des obligations et un juge nouveau ; ce juge pourra donner satisfaction à toutes leurs réclamations relatives à leurs obligations contractuelles ; dans ces conditions, la théorie du recours parallèle peut permettre d'exiger que la requête de la partie contractante soit toujours portée devant le juge du fond, et transformer pour elle en simple question préjudicielle le recours direct en annulation. Il est permis de trouver cette solution parfois un peu compliquée, et, en fait, *vous tendez de plus en plus, dans vos arrêts récents, à détacher l'acte administratif du contrat proprement dit, afin de permettre de remplacer le circuit de la question préjudicielle par le recours direct pour excès de pouvoir.* (Voy. 11 déc. 1903, comm. de Gorre, p. 770 ; 29 avr. 1904, comm. de Messé, p. 349) : mais enfin, la fin de non-recevoir résulte de l'application normale des principes du recours pour excès de pouvoir, et, en tout cas, *il y a toujours un juge*, ce qui est le point important.

Dans le cas où le recours pour excès de pouvoir est formé par un tiers, la situation est toute différente. Si vos arrêts ne semblent pas encore avoir fait de distinction à cet égard, cela s'explique par ce fait que, jusqu'à ces dernières années, l'hypothèse du recours des tiers était fort rare, la voie de droit ne leur étant pas souvent permise ; aujourd'hui, au contraire, depuis que la loi du 5 avril 1884 a ouvert de la façon la plus large le recours aux citoyens contre les délibérations des assemblées municipales, depuis surtout que vous avez donné à cette disposi-

tion une portée beaucoup plus considérable par l'extension de la qualité « d'intéressés » pour ceux qui peuvent se pourvoir, depuis enfin que vous avez admis le pourvoi des conseillers municipaux ou généraux contre les délibérations des corps auxquels ils appartiennent, en tant qu'elles portent atteinte à leurs droits comme membres de ces assemblées, de semblables recours peuvent devenir très fréquents et méritent d'être envisagés avec soin. Or, si nous supposons une espèce où un recours puisse être régulièrement introduit par un tiers contre une délibération ou un acte de tutelle, nous ne comprenons pas en vertu de quel principe juridique la réalisation définitive du contrat fondé sur ces actes administratifs pourra empêcher de former ce recours, bien plus, pourra ultérieurement rendre non recevable le recours déjà formé. Dans le cas que nous avons examiné précédemment, le requérant étant partie au contrat, et ne poursuivant l'annulation des actes administratifs que pour faire rompre le contrat, avait toujours un juge pour statuer sur sa prétention ; c'était le juge du contrat auquel il pouvait toujours s'adresser. Il n'en est pas de même dans le cas que nous étudions actuellement, du recours formé par un tiers ; ici, la théorie du recours parallèle est inapplicable. D'une part, en effet, le tiers peut n'avoir pas pour objectif la rupture du contrat, il peut se proposer, par exemple, uniquement d'obtenir l'annulation d'une délibération du Conseil général ou municipal comme entachée d'une irrégularité grave et comme portant atteinte aux droits des membres de ces corps électifs, sans vouloir infirmer les liens contractuels qui ont pu être la conséquence de cette délibération. D'autre part, ce tiers serait sans qualité pour intenter, en son nom personnel, une action devant le juge du contrat : il est certain que, dans l'espèce (recours formé par un conseiller général contre la délibération d'un Conseil général portant concession d'une ligne de tramways), le sieur Martin, conseiller général, ne serait pas recevable à introduire devant le Conseil de préfecture une demande tendant à l'annulation de la concession. Il n'y a donc, pour le tiers, d'autre juge que le juge de l'excès de pouvoir : si on déclare le recours pour excès de pouvoir non recevable, il n'y a plus de juge. Tel est le résultat auquel conduit la théorie de l'incorporation des actes administratifs au contrat, quand on l'oppose aux tiers : en dessaisissant le Conseil d'Etat du jugement de l'excès de pouvoir, elle supprime toute espèce de recours contentieux. Il pourrait de même se faire qu'un recours régulièrement formé par un tiers, recevable au moment où il a été formé, susceptible d'être accueilli par le Conseil d'Etat s'il y était statué immédiatement, fût déclaré caduc par le fait que le contrat aurait été rendu définitif avant la décision du juge : la recevabilité du recours du tiers dépendrait donc de la diligence mise par les contractants à faire approuver ou exécuter le contrat et du retard apporté par le juge à statuer; il appartiendrait ainsi à l'Administration, en retardant l'instruction du recours jusqu'à ce que le contrat soit devenu définitif, d'empêcher le recours d'être jugé. Si une solution qui a de telles conséquences peut se défendre, lorsque le recours émane de l'un des contractants, par les considérations que nous avons exposées tout à l'heure, elle est absolument inadmissible et doit être rejetée dans le cas du recours formé par les tiers, parce qu'elle ne comporte pas alors seulement un changement de juridiction ou de procédure, mais bien la suppression pure et simple, par un fait étranger au requérant, de toute juridiction.

Nous estimons donc qu'en ce qui concerne les recours pour excès de pouvoir ou les recours en annulation de la loi du 5 avril 1884, la réalisation et l'exécution du contrat ne peuvent, en aucun cas, être opposées aux requêtes régulière-

ment formées par les tiers qui ont à ce qualité, ni faire obstacle à ce que le Conseil d'Etat examine ces requêtes au fond.

Il importe toutefois, pour calmer toutes les préoccupations dans cette discussion délicate, d'examiner de près l'objection que nous avons signalée au début et qui est tirée du respect tant des droits acquis par l'exécution du contrat que de la compétence du juge de ce contrat. N'y a-t-il pas à redouter que l'annulation pour excès de pouvoir des actes administratifs qui sont la base du contrat ne constitue une véritable annulation du contrat lui-même? Cela serait particulièrement grave dans les cas où les juges du fond (à la différence de l'espèce actuelle) ne sont pas les juges administratifs, mais les tribunaux civils. Nous sommes convaincus que, pour écarter toute crainte à cet égard, il suffit de se rendre un compte exact de l'effet de l'annulation pour excès de pouvoir. Cette annulation ne peut porter que sur les actes administratifs en eux-mêmes et ne saurait entraîner *ipso facto*, la rupture du lien contractuel entre les parties. Supposons que le recours soit dirigé contre une délibération d'un Conseil général ou municipal votant l'acquisition d'un immeuble ou la concession d'un travail public : cette délibération est devenue définitive dans les conditions fixées par la loi ; l'acte de vente est passé ; l'immeuble est livré ; ou le décret de concession est rendu et les travaux sont commencés. Il est hors de doute que l'acquéreur et le vendeur, le concédant et le concessionnaire restent tenus l'un envers l'autre dans les termes du contrat et ne peuvent être déliés de leurs obligations que par leur accord réciproque ou par le juge du contrat — tribunal civil ou conseil de préfecture. Si l'*une des parties* conteste la validité du contrat en invoquant l'illégalité des actes administratifs sur lesquels il repose, tout le monde reconnaît qu'elle pourra saisir le juge du contrat : celui-ci renverra à l'autorité administrative compétente la question préjudicielle de validité des actes administratifs (C. d'État, 25 avr. 1902, Frédet, *Recueil*, p. 315) ; puis, dans le cas où l'irrégularité de ces actes aurait été reconnue par le juge de la question préjudicielle, c'est-à-dire par le Conseil d'Etat, le juge du contrat aura à examiner quelle influence l'irrégularité déclarée doit exercer sur la validité du contrat, si elle n'a pas pu être couverte par des actes ultérieurs, si de l'exécution même du contrat ne sont pas nés des droits qui, nonobstant tout vice de forme antérieur, doivent être respectés, etc.

Eh bien! il en sera absolument de même — au point de vue des droits des parties contractantes — si l'annulation des actes administratifs vient à être prononcée par le Conseil d'Etat sur un recours pour excès de pouvoir formé *par un tiers*. Cette annulation n'aura et ne pourra avoir par elle-même aucun effet direct sur le contrat auquel le juge de l'excès de pouvoir ne peut toucher : les parties resteront liées tant que le juge du contrat n'aura pas été saisi par l'une d'elles d'une demande en résiliation ou en indemnité ; à ce moment, et seulement alors, le juge du contrat examinera, dans les mêmes conditions que précédemment et avec le même pouvoir d'appréciation, les conséquences de l'irrégularité des actes administratifs sur les rapports contractuels des parties dans les circonstances de l'affaire. La seule différence sera que la question de validité des actes administratifs étant d'ores et déjà résolue directement par le Conseil d'Etat sur le recours pour excès de pouvoir, le juge du contrat pourra immédiatement faire état de la décision sur la validité, au lieu d'être obligé de la solliciter par la voie longue et compliquée de la question préjudicielle.

La solution que nous vous proposons concilie donc d'une manière complète le respect *des compétences et des droits acquis aux contractants* avec le *droit d'être jugé*

pour le citoyen qui, usant légitimement des garanties que la loi a entendu lui conférer, défère les illégalités administratives à la justice et saisit régulièrement le juge des excès de pouvoir.

Nous ne nous dissimulons pas que l'annulation pour excès de pouvoir dans cette catégorie de litiges n'aura parfois qu'un caractère platonique : l'Administration, en effet, pourra régulariser aussitôt l'acte entaché de nullité ; ou bien le contrat pourra subsister entre les parties, nonobstant l'annulation des actes qui ont servi à le former, si les contractants (ou dans les questions communales, le contribuable agissant au nom de la commune avec l'autorisation exigée par l'article 123 de la loi du 5 avril 1884) ne demandent pas au juge du contrat ou n'obtiennent pas de lui la résolution de leurs obligations réciproques. Mais cette conséquence n'est pas de nature à vous surprendre ou à vous effrayer. Vous savez bien que les annulations pour excès de pouvoir n'ont, dans bien des cas, qu'un caractère purement platonique : le juge de l'excès de pouvoir n'a qu'à examiner si l'acte administratif attaqué doit ou non être annulé en raison du vice qui lui est reproché ; il n'a pas à se préoccuper des conséquences, positives ou négatives, de son jugement. Si l'administration refait, selon les formes légales, l'acte irrégulier à l'origine, ce sera le meilleur hommage rendu à votre décision. Si, d'autre part, les parties n'entendent pas se prévaloir de l'illégalité constatée, ou si le juge du contrat estime que les liens contractuels peuvent subsister nonobstant cette irrégularité. l'annulation que vous aurez prononcée aura toujours pour effet de dire le droit, de ne pas fermer le prétoire aux citoyens usant de la faculté que la loi leur reconnaît, de censurer l'illégalité, d'éclairer l'opinion publique et de prévenir le retour des pratiques condamnées. C'est là un résultat absolument conforme aux traditions de votre jurisprudence et aux besoins d'une démocratie bien organisée. »

A la suite de ces conclusions, le Conseil d'Etat a rendu son arrêt du 4 août 1905, *Martin*. Il n'examine pas formellement la question. Mais le fait que le Conseil d'Etat, malgré la fin de non-recevoir opposée par le ministre des Travaux publics, examine la requête *au fond*, est la preuve qu'il a adopté les conclusions de son commissaire du gouvernement.

Et cette jurisprudence a été maintenue quelques mois plus tard 1° dans l'arrêt *Petit*, 29 décembre 1905 ; 2° dans l'arrêt *Balliman*, 9 avril 1906.

Dans l'arrêt *Petit*, 1905, le Conseil d'Etat a examiné au fond un recours formé par un contribuable contre des arrêtés préfectoraux d'approbation d'une transaction passée par une commune avec une compagnie privée (arrêté d'approbation de la délibération du Conseil municipal décidant qu'une transaction aurait lieu, arrêté d'approbation du contrat de transaction passé par le maire avec le représentant de la compagnie privée). Le ministre de l'Intérieur, dans ses observations, n'a pas opposé de fin de non-recevoir du chef de l'irrévocabilité des actes incorporés à un contrat. C'est la reconnaissance par l'administration supérieure que la théorie nouvelle consacrée par les arrêts de 1903, 1904 et 1905 est maintenue.

Dans l'arrêt *Balliman*, 1906 (1), (recours formé par un contribuable contre des délibérations du Conseil municipal de Paris relatives à un échange de terrains et contre les arrêtés préfectoraux approuvant les dites délibérations), le Conseil d'Etat a été encore plus affirmatif. Un intervenant au recours avait opposé une fin de non recevoir par le motif que le recours « est postérieur au contrat d'échange passé en exécution des actes attaqués. » Le Conseil d'Etat, examinant cette fin de non recevoir, a déclaré :

« Le sieur Balliman ne demande pas au Conseil l'annulation du contrat intervenu à la suite des délibérations du conseil municipal..., et de l'arrêté du préfet de la Seine..., *mais conclut seulement à l'annulation des actes administratifs entachés*, suivant lui, d'excès de pouvoir et qui sont de nature à être déférés au Conseil d'Etat statuant au contentieux ; ainsi ces conclusions sont recevables. »

Ce n'est pas à dire toutefois que la théorie nouvelle ne soit pas susceptible d'être développée. Si l'on s'en tient aux conclusions de M. Romieu, il semble que le recours pour excès de pouvoir devrait être déclaré non recevable au cas où il serait formé par l'une des parties contractantes (théorie du recours parallèle). Il est à souhaiter que la jurisprudence ne fasse pas cette distinction. Ainsi que le constate M. Romieu, en obligeant le contractant à aller devant le juge du contrat, on le contraint à suivre une voie détournée pour faire constater, *par le Conseil d'Etat*, l'illégalité qui entache le contrat. Nécessairement, par le moyen de la question préjudicielle, il faudra toujours saisir le Conseil d'Etat. Le seul résultat est donc de forcer le justiciable à perdre du temps et à exposer des frais parfois considérables. La possibilité du recours direct en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat ne porte pas atteinte à la compétence du juge du contrat ; elle économise aux plaideurs du temps et de l'argent. On ne voit pas de raison pour priver les justiciables de ces avantages. La théorie du recours parallèle n'est défendable qu'autant qu'elle a pour but de faire observer les compétences respectives des divers agents juridictionnels ou autres. Tôt ou tard, le Conseil d'Etat fera cette constatation.

Ma conclusion, c'est que la fin de non-recevoir tirée de l'incorporation d'un acte administratif à un contrat devenu définitif ne doit jamais être opposée au recours pour excès de pouvoir dirigé contre cet acte, *quel que soit le requérant*.

(1) Voir le texte de l'arrêt, *suprà*, p. 256 et s.

§ 3

Des voies de recours en matière de collation de grades universitaires

Conseil d'Etat, 9 février 1906, *Syndicat des chirurgiens-dentistes de France.*

Il existe en France un grande variété de diplômes universitaires : diplômes de bachelier, de licencié, de docteur, etc. Ces diplômes constatent officiellement que leurs titulaires possèdent certaines connaissances. Ils sont délivrés par le ministre de l'Instruction publique. Mais le ministre n'a pas un pouvoir discrétionnaire. D'après l'article 5 de la loi du 18 mars 1880, « les titres ou grades universitaires ne peuvent être attribués qu'aux personnes qui les ont obtenus après les examens ou les concours réglementaires subis devant les professeurs ou les jurys de l'Etat ». C'est donc sur la proposition des jurys d'examen que le ministre décide (1). Mais le ministre n'est pas absolument lié par la

(1) Il n'est pas possible, en France, de délivrer un diplôme universitaire et de conférer un grade universitaire sans qu'au préalable les connaissances techniques du candidat aient été examinées par un jury d'examen. La règle remonte, d'ailleurs, à une époque antérieure à 1880. D'après le décret organique de l'Université du 17 mars 1808, article 17 : « Les grades seront conférés par la Faculté à la suite d'examens et d'actes publics ». Toutefois, à titre de mesure transitoire, un décret du 17 septembre 1808 décida, par son article 10 : « Jusqu'au 1er janvier 1815, *époque à laquelle les personnes qui se destinent à l'instruction publique auront pu acquérir les qualités requises*, l'ordre des rangs ne sera pas suivi dans la nomination des fonctionnaires; mais nul ne pourra être officier de l'Université et officier d'Académie avant l'âge de 30 ans révolus ». Article 11 : « Toutefois, tous les individus qui ont exercé pendant dix ans des fonctions de l'instruction publique pourront recevoir du Grand Maître le diplôme du grade correspondant aux fonctions qu'ils remplissent. Toutes les nominations du Grand Maître qui ne seront pas faites parmi les individus ci-dessus désignés, seront soumises à notre approbation ; et lorqu'elle aura été accordée, il sera délivré aux fonctionnaires un diplôme du grade correspondant aux fonctions auxquelles ils auront été promus ». — Par application de ce texte, un arrêté du 7 septembre 1808 vint décider : « Considérant que le grade correspondant aux fonctions d'inspecteur général de l'Université est le grade de docteur en la Faculté des Lettres.... Arrête : Article 1er. Le diplôme de docteur en la Faculté des Lettres sera incessamment délivré aux inspecteurs généraux de l'Université... »

Mais il est certain que, sous la Restauration, le gouvernement commit quelques abus. C'est ce qui ressort d'une décision du 5 février 1831, ainsi conçue : « Le Conseil royal, vu les articles 10 et 11 du décret du 17 septembre 1808 ; vu la loi du 2 mai 1827 sur l'organisation du jury ; — Considérant que le délai accordé par le premier paragraphe de l'article ci-dessus cité pour la collation des grades en vertu du temps des services, a expiré le 1er février 1815 ; *que si, depuis cette époque, d'autres collations ont eu lieu dans les sciences et dans les lettres en vertu du*

proposition du jury. Il doit exercer un contrôle sur les opérations des jurys d'examen. D'une part, les candidats aux diplômes ne peuvent être admis à se présenter devant les jurys d'examen que s'ils remplissent certaines conditions (âge, connaissances techniques, inscriptions, etc , etc.); d'autre part, le jury ne peut procéder aux examens qu'en suivant une certaine procédure (par exemple, publicité, etc.). Des règlements déterminent ces conditions et cette procédure. Si, en fait, l'une des conditions n'a pas été remplie par un candidat, ou si la procédure n'a pas été observée, le ministre ne doit pas délivrer le diplôme. Enfin, en supposant que tout s'est passé régulièrement, le ministre a le pouvoir de refuser la délivrance du diplôme pour des raisons d'ordre public (1).

Incontestablement, il doit y avoir des recours en cette matière. Par quelles voies de droit pourra-t-on faire valoir les vices de la procédure d'examen ou de la délivrance du diplôme ? A quel moment pourra-t-on signaler ces vices ? Et qui pourra les invoquer ?

Tels sont les principaux problèmes juridiques qui se sont posés à l'occasion de l'affaire soumise au Conseil d'Etat et que celui-ci a résolus par arrêt du 9 février 1906, *Syndicat des chirurgiens-dentistes de France.*

I

Rappelons d'abord les circonstances de l'affaire.

Le syndicat des chirurgiens-dentistes de France, représenté par son président en exercice, a formé, devant le Conseil d'Etat, un recours pour excès de pouvoir tendant à faire décider qu'un sieur N... avait été illégalement admis à se présenter aux examens de chirurgien-dentiste et investi, à la suite de ces examens, d'un diplôme lui donnant le droit d'exercer la profession de dentiste. Le syndicat prétendait que le candidat ne remplissait pas les conditions requises par la législation

deuxième paragraphe dudit article et du consentement du chef de l'Etat, la continuation de cet usage aurait de graves inconvénients, maintenant que les grades des sciences et des lettres confèrent aussi des fonctions dans l'ordre civil.

Arrête : Il ne sera plus accordé de grade par collation dans aucune Faculté. »

Aujourd'hui ces collations de grades sans examen ont, je crois, complètement disparu.

D'après le décret du 26 décembre 1875 relatif à la composition des jurys chargés de la collation des grades, article 8 : « Les certificats d'aptitude aux différents grades et les pièces à l'appui sont transmises par les soins du président de la commission d'examen au recteur de l'Académie qui les renvoie au ministre revêtus de son visa... »

(1) Décret du 26 déc. 1875, art. 9.

en vigueur pour se présenter aux examens organisés devant la Faculté de médecine de Paris en vue du grade de chirurgien-dentiste (1). En conséquence, le candidat n'aurait pas dû être admis à se présenter aux épreuves ; le ministre n'aurait pas dû lui délivrer le diplôme.

Le syndicat n'avait, d'ailleurs, pas attendu la délivrance du diplôme pour protester. Au cours des examens subis par le sieur N..., le syndicat avait formé une série de réclamations : 1° réclamation devant le Conseil de l'Université de Paris ; 2° appel devant le Conseil supérieur de l'Instruction publique.

Ces deux premières protestations avaient été successivement rejetées; le sieur N... avait continué à passer avec succès ses examens ; les diverses épreuves étant achevées, avant que le diplôme de chirurgien-dentiste fût délivré, le syndicat s'était adressé au ministre pour lui demander de refuser la délivrance du diplôme. Celui-ci ayant rejeté la requête et délivré le diplôme, le syndicat a déféré au Conseil d'Etat l'ensemble des décisions de rejet : décision de rejet du Conseil de l'Université de Paris, décision de rejet du Conseil de l'Université et les deux décisions de rejet ministérielles. Il a demandé au Conseil d'Etat d'annuler le tout.

Constatons d'abord — pour n'y pas revenir — que le vice signalé par le syndicat a été reconnu par le Conseil d'Etat exister réellement.

(1) Le vice signalé par le syndicat est un peu compliqué. Pour comprendre la plainte du syndicat, il faut rappeler la législation sur la profession de dentiste. Jusqu'en 1892, la profession de dentiste était libre. Une loi du 30 novembre 1892 l'a réglementée ; elle réserve l'exercice de l'art dentaire aux personnes munies du diplôme de docteur en médecine ou de chirurgien-dentiste. Ce dernier diplôme s'obtient après trois examens auxquels ne sont admis que les candidats *pourvus d'un brevet d'études secondaires ou primaires supérieures*. D'autre part, une disposition transitoire maintient le droit d'exercer *aux dentistes justifiant qu'ils étaient inscrits au rôle des patentes au 1er janvier 1892*. Enfin, le décret du 25 juillet 1893, — tout en permettant exceptionnellement l'exercice de l'art dentaire aux praticiens patentés le 1er janvier précédent, quoique non pourvus du diplôme, — leur a donné des facilités particulières pour l'obtenir : *il les a dispensés de toute scolarité ainsi que de la justification d'un baccalauréat ou d'un certificat équivalent. Il ne les a astreints qu'à subir les trois examens.* — Ceci posé, par deux jugements correctionnels successifs, le sieur N... avait été condamné à l'amende pour exercice illégal de l'art dentaire, attendu qu'il ne possédait pas le diplôme requis, et qu'il ne pouvait bénéficier de la disposition transitoire, puisqu'il n'avait pas été inscrit au rôle des patentes à la date exigée par la loi. Le sieur N..., voulant continuer l'exercice de la profession de dentiste, prit alors une autre voie. Il invoqua les dispositions du décret de 1893 pour obtenir le diplôme. Bien que n'étant pas dans les conditions réglementaires, il se fit inscrire à la Faculté de médecine de Paris, en se prétendant dispensé du baccalauréat et de la scolarité. C'est le vice que signalait le syndicat des chirurgiens-dentistes de France.

La réclamation du syndicat était fondée. Le sieur N... n'était pas dans les conditions légales pour subir les épreuves. Il n'aurait pas dû être admis à se présenter aux examens.

Les deux grosses questions à résoudre étaient les suivantes :

1° Qui pouvait signaler l'irrégularité ? le syndicat professionnel avait-il qualité pour former un recours ? et devant quelles autorités ?

2° Le syndicat devait-il, pour agir, attendre la délivrance du diplôme ? en d'autres termes, ne pouvait-il attaquer que la décision ministérielle conférant le grade universitaire ? ou bien pouvait-il attaquer chacune des décisions du jury d'examen au fur et à mesure qu'elles intervenaient ?

Les deux questions sont intimement liées l'une à l'autre. Pour la clarté des explications, il faut considérer successivement les deux phases suivantes :

1) Période antérieure à la délivrance du diplôme;

2) Délivrance du diplôme.

II

Les questions les plus faciles à résoudre sont à coup sûr celles qui se posent dans la deuxième phase : au moment de la délivrance du diplôme.

A vrai dire, devant le Conseil d'Etat, elles n'ont pas donné lieu à de vives discussions.

Chose curieuse, le problème est facile à résoudre, parce qu'il n'y a pas de textes spéciaux et qu'il suffit d'appliquer les règles générales du recours en annulation, en particulier, les règles du recours pour excès de pouvoir.

La décision ministérielle de délivrance de diplôme est un acte à formes juridiques (manifestation de volonté unilatérale émanant d'une autorité administratives de nature à faire grief et ne créant pas de droit subjectif). L'acte est donc susceptible d'un recours pour excès de pouvoir.

D'autre part, tous intéressés ayant la capacité juridique peuvent former un recours pour excès de pouvoir. Or le syndicat des dentistes de France, agissant en sa capacité juridique (défense des intérêts professionnels), avait intérêt personnel et direct à demander l'annulation de la décision de délivrance du diplôme. Sans ce diplôme, le sieur N... ne pouvait pas exercer la profession de dentiste. La décision ministérielle de délivrance du diplôme est non seulement un acte susceptible de faire grief, mais encore un acte faisant véritablement grief aux den-

tistes en exercice, puisqu'il tend à augmenter le nombre des opérateurs se disputant la clientèle. Le syndicat avait donc qualité pour demander au ministre de ne pas délivrer le diplôme.

Enfin, le ministre, avant de délivrer le diplôme, a le devoir d'examiner si tout s'est passé régulièrement, si toutes les conditions déterminées par les lois et règlements ont été remplies, si le candidat réunissait les conditions légales ou réglementaires pour se présenter aux examens, s'il a subi régulièrement toutes les épreuves universitaires exigées par les textes. Le ministre à qui un intéressé signale une irrégularité et qui rejette la réclamation commet un excès de pouvoir ; le ministre qui délivre un diplôme sans que les conditions et la procédure aient été strictement observées commet aussi un excès de pouvoir.

En résumé, dans cette deuxième phase (délivrance du diplôme), la voie de droit pour assurer le respect de la légalité, c'est le recours pour excès de pouvoir dans les conditions ordinaires ; l'annulation par le Conseil d'Etat des *décisions ministérielles*, telle est la sanction naturelle, en droit positif français, de toutes les règles susvisées.

Ces solutions ne faisaient pas de doute. Elles ont été consacrées par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 9 février 1906. Tout d'abord, l'intérêt du syndicat est reconnu *implicitement* par le Conseil d'Etat. Quant au fond de l'affaire, « c'est à tort, porte l'arrêt, qu'il (*le sieur N...*) a été admis à se présenter dans ces conditions (*les conditions de l'espèce*) aux examens organisés pour l'obtention du titre de chirurgien-dentiste. De ce qui précède... il résulte que le ministre de l'Instruction publique, en conférant au sieur N... le diplôme de chirurgien-dentiste, a excédé ses pouvoirs... Art. 1er. Sont annulées la décision par laquelle le ministre de l'Instruction publique a rejeté la réclamation du syndicat des chirurgiens-dentistes de France, et ensemble la décision par laquelle le ministre de l'Instruction publique a conféré le diplôme de chirurgien-dentiste au sieur N... »

III

Beaucoup plus délicates sont les questions qui se posent dans la première partie de l'opération, celle qui précède la délivrance du diplôme.

Devant qui les voies de droit devront-elles être formées ? Par qui pourront-elles l'être ?

La difficulté provient de l'obscurité des textes qui règlent la question.

Commençons par rechercher quel serait le régime juridique applicable en l'absence de toute réglementation spéciale.

S'il n'y avait pas de texte, les solutions seraient les suivantes :

D'après les principes de droit administratif français, la décision du jury d'examen devrait être déférée au ministre de l'Instruction publique, chef du service ; la décision du ministre pourrait faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat dans les conditions ordinaires, c'est-à-dire par tous les intéressés.

C'est la solution qui est exprimée par les règlements du 16 novembre 1874 et du 30 juillet 1887 pour les concours d'agrégation. Comme le dit Laferrière, le droit de décision du ministre en ces matières est naturel ; il « dérive des pouvoirs de surveillance qui appartiennent au ministre de l'instruction publique, quand il s'agit de collation de grades universitaires (1) ».

La seule objection que l'on pourrait faire au recours pour excès de pouvoir formé par un intéressé, c'est que la décision du jury d'examen ne peut être détachée de l'acte par lequel le ministre délivre le diplôme ; elle ne constitue pas un acte de nature à faire grief. Le seul acte qui fasse grief, c'est la délivrance du diplôme. C'est le seul acte que l'on puisse attaquer. Mais l'objection a beaucoup perdu de sa force depuis la jurisprudence inaugurée par le Conseil d'Etat en cette matière. De nombreux arrêts rendus en 1905 manifestent la tendance de décomposer en leurs éléments *essentiels* les opérations administratives complexes et de permettre aux intéressés d'attaquer successivement les différentes décisions intervenues au cours de l'opération, sans attendre la décision qui complète et couronne toute la procédure. C'est ainsi que la décision d'inscription d'un officier au tableau d'avancement peut être attaquée à titre séparé (C. d'Etat, 15 décembre 1905, *de la Taste*, voir dans cette *Revue*, *suprà*, p. 59 et s. et la note). C'est ainsi encore qu'une décision d'un Conseil général portant concession d'un tramway peut être attaquée sans qu'il soit besoin d'attendre le décret d'approbation (C. d'Etat, 4 août 1905, *Martin*, v. *suprà*, p. 251). Dans notre matière, les règlements sur les examens apporteraient à cette jurisprudence un élément de force considérable. En effet, les articles 41 et 42 du décret du 21 juillet 1897 relatif au régime scolaire et disciplinaire des Universités décomposent l'opération complexe de collation des grades universitaires. Ils déclarent expressément que les examens peuvent être annulés *avant* ou *après* la délivrance du diplôme. L'article 41 se place avant la délivrance du diplôme : « Tout examen entaché de fraude ou de tentative de fraude doit être déclaré nul. En cas de flagrant délit, le candidat quitte la salle ; la nullité de l'examen est prononcée par le jury ;

(1) *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e édit., I, p. 464.

dans les autres cas, l'annulation est prononcée par le Conseil de l'Université. » L'article 42 se place après la délivrance du diplôme : « L'annulation de l'examen entraîne la nullité du diplôme dans les cas où il a été délivré avant la découverte de la fraude. »

Donc, en l'absence de texte, il faudrait admettre le recours pour excès de pouvoir non pas directement contre les décisions des jurys d'examen, mais contre la décision ministérielle de rejet, explicite ou implicite (silence prolongé). Tous les intéressés — et par conséquent, dans notre espèce, le syndicat professionnel — pourraient former le recours à la suite de chaque examen.

Ce régime juridique est très raisonnable et très favorable aux administrés.

Est-ce le régime en vigueur? La difficulté vient de l'existence de règlements assez peu explicites sur la matière.

Le texte en vigueur aujourd'hui est le décret précité du 22 juillet 1897.

Ce décret, dans son article 41, donne une solution expresse pour le *cas de fraude* au cours d'un examen. En cas de flagrant délit, c'est *au jury d'examen* à prononcer la nullité ; dans les autres cas, c'est au Conseil de l'Université et en appel au Conseil supérieur de l'Instruction publique. Et le décret de 1897 ne semble bien viser qu'un recours formé par le recteur ou par le candidat. Il ne prévoit pas de recours formé par d'autres intéressés.

Le règlement ne vise pas les autres cas d'irrégularité ; il ne dit pas qui peut alors former les recours ni devant qui. Dans notre espèce, il ne s'agissait pas d'une fraude dans l'examen. On n'était donc pas dans les termes précis de l'article 41 du décret de 1897. Pour appliquer le décret de 1897, il faut admettre que la compétence des Conseils de l'Université pour statuer sur les difficultés soulevées par les examens est générale.

L'est-elle ?

Dans le sens de l'affirmative, on peut citer les déclarations du rapporteur du projet de décret au Conseil supérieur de l'Instruction publique, M. Esmein. « C'est cette pleine juridiction du Conseil de l'Université qu'organise le projet de décret, déclare M. Esmein. Il lui donne pour justiciables... 2° les *aspirants aux grades de l'enseignement supérieur ainsi que les candidats au baccalauréat de l'enseignement secondaire pour toute faute commise au cours ou à l'occasion d'un examen* » (1).

(1) Beauchamp, *Recueil des lois et règlements sur l'enseignement supérieur*, t. V, p. 730.

Mais on peut objecter que le texte du décret de 1897 ne cadre pas avec cette déclaration générale, et que, *en dehors du cas de fraude dans un examen,* c'est la règle générale qui doit être appliquée : réclamation au ministre, chef de service, contre la décision du jury d'examen ; recours pour excès de pouvoir contre la décision ministérielle dans les conditions ordinaires par tous les intéressés.

Dans l'espèce que j'étudie, le syndicat a prétendu combiner les deux théories. D'une part, il s'est adressé au Conseil de l'Université et au Conseil supérieur de l'Instruction publique ; d'autre part, et pour justifier sa capacité à former le recours, il a invoqué la théorie générale du recours pour excès de pouvoir. En admettant le sieur N... à subir les examens, l'autorité universitaire a fait un acte d'administration illégal; le syndicat a *aptitude légale et intérêt* à agir dans l'espèce, puisqu'il défend les intérêts professionnels des dentistes.

Le Conseil de l'Université, le Conseil supérieur de l'Instruction publique, le rapporteur M. Esmein et le ministre ont répliqué : Les examens qui conduisent à l'obtention des grades et diplômes sont des actes d'administration scolaire et intérieure qui ne confèrent aux candidats aucun droit définitif, puisque c'est le ministre seul qui délivre le diplôme. D'ailleurs, un pareil pourvoi n'est ouvert qu'aux recteurs d'une part, aux candidats et aux concurrents d'autre part.

J'ai dit que le Conseil d'Etat avait été saisi de la question. Mais il a évité de se prononcer Du moment qu'il y a lieu d'annuler les décisions ministérielles, a-t-il déclaré, il n'est pas nécessaire d'examiner les recours formés contre les autres décisions. « Sans qu'il soit besoin de statuer sur les requêtes dirigées contre les décisions du Conseil de l'Université de Paris et du Conseil supérieur de l'Instruction publique....»

Dès lors, l'état actuel de la jurisprudence est le suivant: il n'y a aucune décision juridictionnelle en faveur de l'application de la théorie générale (recours pour excès de pouvoir) ; mais, par contre, il y a deux décisions, l'une du Conseil de l'Université de Paris, l'autre du Conseil supérieur de l'Instruction publique, en faveur du régime d'exception (recours devant le *conseil de l'université par le recteur et par le candidat*) il y a enfin le rapport de M. Esmein favorable à cette dernière solution.

Tout en reconnaissant la force de cette dernière thèse, il est incontestable que la théorie générale est beaucoup plus élégante, plus conforme à l'interprétation des textes sur la compétence et surtout plus favorable aux administrés. Peut-être l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 février 1906 contribuera t-elle à la faire triompher. Il paraît, en

tout cas, bien difficile de maintenir intacte la doctrine soutenue par les conseils universitaires. Elle est désastreuse pour les candidats. Si après avoir fait de longues études et passé de nombreux examens, un intéressé peut rendre tout ce travail inutile en faisant annuler la délivrance du diplôme, ne vaut-il pas mieux tout de suite permettre d'attaquer la décision du jury d'examen ? Dès lors, si les conseils universitaires ont une compétence générale en matière d'examens, il faut élargir la catégorie des individus admis à former le recours.

Voici le texte de l'arrêt du Conseil d'Etat, 9 février 1906 :

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux,

Sur le rapport de la sous-section du contentieux,

Vu les deux requêtes présentées par le Syndicat des chirurgiens-dentistes de France, dont le siège est à Paris, 46, rue Lafayette, représenté par le sieur Bonnard, son président, en exercice, les dites requêtes enregistrées au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les 23 septembre 1903 et 21 janvier 1904 ;

Ensemble les mémoires ampliatifs présentés pour ledit Syndicat, le 25 juillet 1904 ;

Lesdites requêtes et lesdits mémoires tendant à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat : annuler une décision du 27 juillet 1903 par laquelle le Conseil de l'Université de Paris a refusé au Syndicat l'annulation des examens passés devant la Faculté de médecine de Paris par le sieur Henri N... en vue du grade de chirurgien-dentiste et une décision du 9 décembre 1903 par laquelle le Conseil supérieur de l'Instruction publique a rejeté l'appel formé devant lui par le Syndicat contre cette première décision ;

Ce faire par les motifs que le sieur Henri N... n'était pas dentiste patenté au 1er janvier 1892 et ne pouvait par conséquent être admis à subir lesdits examens avec dispense du diplôme d'études secondaires ou primaires supérieures et dispense de scolarité ; qu'en l'y admettant, l'autorité universitaire a fait un acte d'administration illégal ; que le syndicat a aptitude légale et intérêt à agir dans l'espèce ;

Vu les décisions attaquées du Conseil de l'Université de Paris et du Conseil supérieur de l'Instruction publique ;

Vu les observations du ministre de l'Instruction publique tendant au rejet de ces requêtes par les motifs que le fait d'admettre un candidat à se présenter à un examen ne constitue qu'un acte scolaire non susceptible de recours contentieux, que par lui-même il ne cause aucun préjudice ; qu'en ces matières le pourvoi n'est ouvert qu'au recteur et aux candidats ;

Vu la requête présentée pour le Syndicat des chirurgiens-dentistes enregistrée le 25 juillet 1904 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision du 8 juin 1904 par laquelle le ministre a refusé de faire droit à sa requête tendant à ce que le diplôme de chirurgien-dentiste ne fût pas délivré au sieur Henri N... ;

Ce faire par les motifs ci-dessus rappelés et par le motif que le ministre devait refuser la délivrance du diplôme malgré les propositions du jury universitaire pour faire respecter les dispositions réglementaires ;

Vu la décision attaquée du ministre de l'Instruction publique ;

Vu les observations du ministre de l'Instruction publique tendant au rejet de la requête par les motifs que le sieur Henri N... a été régulièrement admis

à se présenter aux examens de chirurgien-dentiste dans les conditions prévues par l'article 5, paragraphe 1er du décret du 25 juillet 1893 ; il était en effet, au 1er janvier 1892 associé secondaire de son frère Edmond N... dentiste patenté à Roubaix et il a été reçu à ces examens par le jury universitaire ;

Vu les observations en réplique présentées par le syndicat demandeur et exposant qu'il a été constaté judiciairement que le sieur Henri N... ne justifie d'aucune association ayant existé au 1er janvier 1892 entre son frère et lui ;

Vu les lettres du préfet du Nord desquelles il résulte que le sieur Henri N... a reçu communication des requêtes du syndicat demandeur, en réponse desquelles il n'a présenté aucune observation ;

Vu la loi du 30 novembre 1892, le décret du 25 juillet 1893 et les décrets du 21 juillet 1897 ;

Vu la loi du 24 mai 1872 ;

Ouï MM. Worms, rapporteur; Raynal, avocat du syndicat ; Saint-Paul, commissaire du gouvernement ;

Considérant que les trois requêtes susvisées du Syndicat des chirurgiens-dentistes ont pour objet de faire décider que le sieur Henri N... a été irrégulièrement admis à se présenter aux examens de chirurgie dentaire et investi à la suite de ces examens d'un diplôme lui donnant le droit d'exercer la profession de dentiste ; qu'ainsi elles ont un objet commun et qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision ;

Considérant que la loi du 30 novembre 1892 a réservé l'exercice de l'art dentaire aux personnes munies du diplôme de docteur en médecine ou de chirurgien-dentiste, que le décret du 25 juillet 1893 a obligé les candidats à ce dernier diplôme à produire un brevet d'études secondaires ou primaires supérieures à justifier de trois années d'études spéciales et à subir trois examens ; qu'il a, dans son article 5, paragraphe 1er, dispensé des deux premières de ces conditions, les dentistes inscrits au rôle des patentes au 1er janvier 1892 ;

Considérant qu'il résulte des décisions judiciaires versées au dossier que le sieur N... n'était inscrit à cette date au rôle des patentes ni comme dentiste ni comme associé secondaire d'un dentiste ; que par suite il ne se trouvait point dans les conditions de faveur prévues par l'article 5, paragraphe 1er du décret du 25 juillet 1893 ; qu'ainsi c'est à tort qu'il a été admis à se présenter dans ces conditions aux examens organisés pour l'obtention du titre de chirurgien-dentiste ;

Considérant que, de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les requêtes dirigées contre les décisions du Conseil de l'Université de Paris et du Conseil supérieur de l'Instruction publique, il résulte que le ministre de l'Instruction publique, en conférant au sieur N... le diplôme de chirurgien-dentiste a excédé ses pouvoirs ;

Décide :

ARTICLE PREMIER

Sont annulées la décision du 8 juin 1904 par laquelle le ministre de l'Instruction publique a rejeté la réclamation du Syndicat des chirurgiens-dentistes de France, et ensemble la décision par laquelle le ministre de l'Instruction publique a conféré le diplôme de chirurgien-dentiste au sieur Henri N...

GASTON JÈZE,
Professeur de droit administratif
à l'Université de Lille.

SECTION II

Analyse de notes de jurisprudence

JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

Sirey : 1906-3-1. — Note de M. le professeur Hauriou, sous Cons. d'Et., 6 mai 1904, 2 décembre 1904 et 3 mars 1905, à propos d'*aliénation et partage des biens communaux*.

La législation, tout d'abord tiraillée en des sens divers, s'est montrée incohérente : les partages à titre gratuit sont interdits, attendu que les habitants de la commune entre lesquels aurait lieu le partage ne sont point copropriétaires indivis des biens communaux ; par contre, de toutes pièces, a été créé un procédé détourné de partage à titre onéreux entre les usagers, au moyen de la vente amiable opérée par la commune. — Touchant la *nature de l'opération*, quoi qu'on en ait dit (Leb. chr., 1904, p. 762), le Conseil d'Etat, admettant la solution civiliste, assimila le partage à une vente, et déclara l'autorité judiciaire toujours compétente pour décider de sa validité (4 août 1864, *Bellinet*). — Touchant l'*aptitude à participer à l'acquisition*, un revirement s'est produit : après avoir admis (6 mai 1904, *Giroudeau*) la compétence du juge civil comme une conséquence du caractère (vente) attribué à l'opération, le conseil (2 déc. 1904, *Section de Chambourtière*, et 3 mars 1905, *Aumeunier*) a, sur les conclusions de M. Romieu, préféré la compétence du conseil de préfecture. Il a obéi : 1° à cette tendance des intéressés de s'adresser, à propos du droit de participer à l'aliénation fondé sur la jouissance en nature, au conseil compétent pour juger leur aptitude quand il s'agissait de la jouissance en nature elle-même, et 2° à ce motif juridique que, quand le conseil municipal, faisant, comme il l'entend, le règlement de la vente amiable, décide de n'admettre comme acquéreurs que les ayants-droit à la jouissance en nature, il rend du coup applicable à cette aliénation toute la législation, et en particulier la compétence du conseil de préfecture, quant à la jouissance et à l'aptitude à la jouissance en nature. — L'inconvénient de la solution est qu'au cas d'une vente exécutée, par exemple, sur la base d'une liste d'ayants-droit incomplète, les intéressés devront demander à la juridiction ordinaire la nullité de la vente, en se fondant sur l'autorité de la chose jugée devant la juridiction administrative. Il faudrait, comme remède, que les réclamations devant le conseil de préfecture « en participation au partage des communaux » fussent astreintes à un délai très bref, analogue au délai des recours contentieux ordinaires.

Sirey : 1906-3-17. — Note de M. le professeur Hauriou, sous Cons. d'Et., 1er décembre 1905, en matière d'*autonomie communale* et de *dépenses facultatives*, de *fraude à la loi* et de *subventions illégales autorisées*.

L'emploi de garde-malade créé avait pour destination avérée de profiter à la directrice de l'école privée communale. Le Conseil d'Etat, mettant à néant l'arrêté du préfet qui avait annulé la délibération portant allocation du crédit en vertu de l'article 63 de la loi municipale, n'a vu là, ni fraude à la loi, ni libéralité déguisée au profit de l'école libre. D'après des arrêts antérieurs (V. notamment 20 février 1891, *Villes de Vitré et de Nantes*, Sir. 93-3-24), une subvention n'est illégale que lorsqu'elle est directe, lorsque c'est l'école privée elle-même dans son fonctionnement qui est visée, et que son existence se trouve facilitée. La nouvelle décision indique cette autre limite à l'illégalité que, si

les enfants pauvres d'une école privée peuvent être secourus (6 août 1897, *Ville de Dax*, Sir. 99-3-80), le directeur de l'école privée peut, lui, de son côté, être pourvu d'un emploi communal, à la condition, bien entendu, que cet emploi ne soit pas relatif à l'enseignement dans l'école privée. En fait, les écoles privées qui se trouveront indirectement consolidées par de pareilles combinaisons ne seront jamais bien nombreuses. En tous cas, dit très justement M. H., il serait fâcheux d'annihiler le peu d'autonomie communale existante en multipliant les cas de fraude à la loi, et il y a lieu, au contraire, d'espérer que les mêmes dispositions d'esprit, sages, libérales et élevées, prévaudront lorsqu'il s'agira d'appliquer la loi du 9 décembre 1905, aux ministres des cultes, qui doivent désormais être « légalement ignorés » des autorités publiques, en vertu du principe de séparation, et être traités comme des citoyens ordinaires, aptes, le cas échéant, à remplir des emplois communaux.

Sirey : 1906-3-33. — Note de M. le professeur Hauriou, sous une série d'arrêts Cons. d'Et., sur la portée de la loi du 31 mars 1903, art. 5, portant *réforme de l'impôt des prestations*.

Cette loi qui a autorisé les conseils municipaux à remplacer le produit de l'impôt des prestations par une taxe vicinale consistant en centimes additionnels aux quatre contributions directes, n'a ni supprimé la faculté de libération en nature (art. 5, § 5), ni modifié le produit de l'impôt (art. 5, § 1); l'objet et le but n'a pu être qu'une modification dans l'*assiette de l'impôt*, et, de fait, l'administration a, dès la première heure, réparti le montant du produit des prestations entre tous les contribuables inscrits au rôle général des quatre contributions directes : 1° sans tenir compte, au profit des femmes, vieillards, mineurs de dix-huit ans ou propriétaires forains, des exemptions spéciales à l'impôt des prestations, et 2° en exceptant seulement des gens qui, normalement frappés par les prestations, comme les fermiers ou les concessionnaires de mines, ne peuvent plus l'être par les centimes additionnels, parce qu'ils ne sont pas propriétaires et ne paient qu'une cote mobilière dérisoire, ou que la redevance minière n'en comporte pas. M. H. montre qu' « alors même qu'on l'aurait voulu, on n'eût pas pu continuer de frapper exactement les mêmes contribuables et que si la loi n'en atteignait pas de nouveaux, elle serait parfaitement absurde, parce qu'elle n'atteindrait même plus tous les anciens ». Pratiquement est regrettable le remplacement de plus en plus décidé par les communes d'un impôt fructueux et d'assiette spéciale comme les prestations par les centimes additionnels auxquels tant d'autres ressources sont déjà demandées ; mais le mouvement qui n'a point encore supprimé le rôle spécial et l'avertissement de la taxe vicinale, ne pourra être entravé et toute résistance des contribuables paraît inutile, du moins sur le terrain du contentieux.

JURISPRUDENCE JUDICIAIRE

Sirey : 1906-1-41. — Note de M. le professeur Ferron, sous Cass. civ. 12 juin 1901 (Conf. concl. proc. gén. Laferrière) et 3 juillet 1905, à propos de la *responsabilité de l'Etat quant aux biens consacrés à un service public*.

Dans ces arrêts relatifs aux conséquences de l'incendie de l'Opéra-Comique, certains points sont hors de contestation, ceux-ci : par exemple, que pour la gestion de son domaine privé, l'Etat n'a point le privilège de juridiction, et que l'entreprise fonctionnant à l'Opéra-Comique, subventionnée pécuniairement et par la concession de la salle et des décors, ne constituait pas un service public,

non plus que l'édifice dans lequel avait lieu cette exploitation ne faisait partie du domaine public. — Cependant, pour repousser un moyen développé devant elle, la Cour a décidé qu'alors même que les travaux de construction de l'Opéra-Comique eussent constitué des travaux publics, de la compétence du conseil de préfecture, au moment où ils étaient effectués, ils étaient, du jour de leur réception, partant de leur entrée dans le domaine privé, de nature à soumettre l'Etat, comme un propriétaire ordinaire, à la responsabilité de l'article 1386 C. civ. et à la juridiction de droit commun. Solution grave, attendu 1° qu'on peut logiquement l'étendre, non seulement à tous les biens du domaine privé, mais aux édifices mêmes affectés à un service public, si l'on tient tout au moins qu'ils ne font pas partie du domaine public, et 2° qu'elle paraît opposée à des décisions (24 mai 1884, *Linas*, et 30 juin 1894, *Losser*) du Tribunal des conflits, en matière de dommages causés par les travaux publics. — Les conclusions, rigoureusement déduites, de la note de M. Ferron sont que : 1° s'il y a travail public, le conseil de préfecture, compétent quant aux dommages, ne perd pas sa compétence du jour où ce travail est définitivement reçu par l'administration, alors même que l'édifice entrerait dans le domaine privé, et 2° qu'au cas même où l'Etat, comme auteur d'un travail public, serait recherché devant le conseil de préfecture en vertu de la loi de pluviôse an VIII, les victimes pourraient, si l'édifice fait partie du domaine privé, et sans rechercher s'il est ou non le résultat d'un travail public, poursuivre l'Etat, comme propriétaire, devant les tribunaux civils. Cette dernière solution met d'accord toutes les juridictions ; elle n'est, au surplus, admissible que relativement aux bâtiments désaffectés, pour ceux qui rangent dans le domaine public les édifices consacrés à un service public.

Sirey, 1906-2-25. — Note de M. le professeur Tissier, sous Caen, 3 décembre 1902, à propos de la *nature* et des *effets* des *fondations de messes ou services religieux*.

La question déjà discutée sous le régime du Concordat se pose encore depuis la loi du 9 décembre 1905, à un quadruple point de vue :

I. *Mode de réalisation*. — Lorsque celui-ci était, non point une disposition testamentaire, mais un contrat passé entre le fondateur et la fabrique de l'église, il y avait, de l'avis du Conseil d'Etat, communément contrat à titre onéreux, et libéralité avec charges au cas seulement où la fabrique recevait une somme ou rente supérieure au prix des messes à célébrer ; cette analyse de l'opération offrait, au point de vue fiscal, un intérêt disparu aujourd'hui que les associations cultueles ne pourront recevoir de libéralités proprement dites. Dorénavant donc la fondation, quelle que soit la forme ou la qualification qu'elle aura reçue, devra toujours avoir, à l'égard de l'association cultuelle, un caractère commutatif, et ne pas dissimuler une libéralité.

II. *Conditions de la résolution ou révocation*. — Au cas où les messes convenues ne seraient pas dites, il y a lieu à résolution ou révocation selon que l'on voit dans la fondation un contrat à titre onéreux ou une donation avec charges ; en tous cas, la demande n'en doit être accueillie que si la preuve est faite d'une infraction grave aux obligations conventionnelles et de nature à comporter une telle sanction d'après la saine interprétation du contrat ; ce qui a amené la jurisprudence à la refuser aux cas (que la loi de séparation rendra vraisemblablement plus fréquents) de changements accessoires ou dus à la survenance d'évènements non prévus lors du contrat, tels que modification du tarif des messes

par l'autorité diocésaine, ou de l'église dans laquelle doivent être célébrées les messes de la fondation.

III. *Effet de la reprise par l'Etat des biens affectés.* — Pour les fondations de messes antérieures à la Révolution, on croirait, d'après les articles 4 et 5 al. 1er de la loi de 1905, à une suppression pure et simple. D'après le rapporteur de la loi à la Chambre des députés, la situation serait, quant à ces biens, ce qu'elle était avant le 18 germinal an X, sous l'empire de la loi du 13 brumaire an II, laquelle, à la différence des lois précédentes, ne s'occupait plus d'affecter quoi que ce soit aux dépenses du culte et à l'acquit des fondations, et fut interprétée par la Cour de cassation comme ayant transmis à l'Etat ou aux hospices les biens de fabriques purement et simplement avec suppression des charges des fondations. L'opinion est hasardeuse, peu équitable et inexacte : M. T. soutient, avec raison et de lumineuse manière, 1° qu'au Concordat et depuis lors (Arrêté du 7 therm. an XI, et Décr. 22 fruct. an XIII) l'Etat a reconnu l'existence des charges sur les biens qu'il rendait à leur destination, et rétabli les fondateurs ou héritiers dans leurs droits, et 2° que, la loi nouvelle n'ayant point supprimé ces droits d'une façon formelle, et le retour à l'Etat des biens et rentes des anciennes fondations n'étant point inconciliable avec le maintien des services religieux, les fondateurs ou leurs héritiers auraient le droit, si l'Etat manquait à son obligation de veiller à l'exécution et de faire les frais des charges affectant les biens, d'agir en résolution ou révocation suivant le droit commun.

IV. *Conséquence de la non-constitution ou de la dissolution d'une association cultuelle.* — C'est une action en reprise ou en revendication, à exercer dans un délai de six mois, selon les termes de l'article 9, al. 3, toutes les fois au moins que les biens d'une fabrique, à défaut de création d'une association cultuelle, ou que les biens d'une association cultuelle dissoute seront attribués à des établissements de bienfaisance. C'est tout simplement, au cas d'attribution des biens d'une association cultuelle dissoute à une association voisine, la faculté pour le fondateur ou ses héritiers d'exiger de celle-ci la célébration des services religieux et, dans l'hypothèse d'inexécution de cette obligation, d'exercer l'action en résolution du droit commun.

Dalloz : 1906-I-161. — Note anonyme sous Civ. rej., 22 janvier 1906, sur le *droit de séance dans une chapelle paroissiale.*

Les questions tranchées par l'arrêt conservent tout leur intérêt, attendu que les associations cultuelles établies en vertu de la loi du 9 décembre 1905, sur la séparation des Eglises et de l'Etat, sont tenues (art. 6) des dettes des fabriques, par là même de leurs obligations contractuelles.

I. — Le droit de séance résultait normalement, dans l'ancien droit [Denisart, v° *Patronage*, p. 470, n°s 3 et 6 ; Nouveau Denisart, v° *Bancs de l'église*, § 2, n° 1] de la qualité de fondateur ou de patron d'une église, et l'édit de Villers-Cotterets (François Ier, août 1539, Isambert, t. XII, 2e part., p. 598) en avait subordonné le bénéfice à cette qualité. Cependant, les contrats de droit commun ou à titre onéreux purent encore déterminer la concession, soit de droits de séance dépourvus du caractère de patronage, soit de bancs à perpétuité en faveur d'un particulier et de sa famille ; pareilles concessions n'avaient aucun caractère seigneurial ou patronal ; aussi ne furent-elles point touchées par les lois des 4 août 1789 et 13-20 avril 1791 (Cpr. art. 18, 20 et 21) abolitives de tous les droits honorifiques de banc et de chapelle autrefois attribués comme privilège personnel, et de toutes les distinctions attachées tant à la qualité de seigneur justicier qu'à celle de patron. L'art. 72, D. 30 déc. 1809, enfin respecta aussi les concessions

de semblable nature établies ultérieurement par des contrats de droit commun. [Rpr. sur cette question les développements de la note anonyme insérée dans *Sirey*, 1905, II, 33, et résumée dans cette *Revue*, t. XXII, 1905, p. 369. — L'une et l'autre notes auraient pu avantageusement se référer à la bonne thèse de doctorat, Toulouse, 1898, 128 p., de l'abbé L. Crouzil, *De la location des bancs et des chaises des Eglises*].

II. — Or, beaucoup pensent, et la jurisprudence a décidé, que la mainmise par l'Etat, à l'époque révolutionnaire, sur les édifices consacrés au culte, a suspendu, et non éteint, les droits des paroisses ou des particuliers, si bien qu'après le Concordat et par le retour desdits édifices à leur ancienne destination, tous les droits publics et privés ont repris naissance pour autant qu'ils n'étaient pas contraires aux lois abolitives des biens du clergé ou des droits féodaux. Certaines décisions ministérielles en sens contraire (12 avril 1819, 28 juin 1825, Dalloz, *C. dest. polit. et adm.*, t. 2, I, v° *Cultes*, p. 214, n° 5281), ne sauraient, par leur origine, suppléer à la loi et lier les tribunaux. Il en va de même d'un avis du Conseil d'Etat, du 9 décembre 1810 (*ibid.*, p. 192, n° 4620), qui, ayant simplement pour objet le remboursement d'une rente ne doit pas être étendu au-delà de ses termes et entraver cette règle que, des dettes des anciennes fabriques, la législation révolutionnaire a éteint seulement celles qui étaient susceptibles de liquidation et de remboursement par l'Etat, et ne s'oppose nullement à la mise en charge des nouvelles fabriques des services religieux anciennement fondés.

Dalloz : 1906-II-105. — Note de M. le professeur Josserand, sous Tr. civ. Toulouse, 13 avril 1905, sur l'*abus des droits*.

[Rpr. sur cette question les notes de MM. Hauriou et Ferron, insérées au *Sirey*, 1905, III, 17 et II, 17, et analysées dans cette *Revue*, t. XIII, 1905, pp. 365-368. — Celle de M. Josserand est écrite au sujet de la compression possible dans d'équitables limites de la sûreté si discutée et désordonnée qu'est l'hypothèque judiciaire ; elle insiste sur la légitimité et la haute signification sociale de cette thèse, simple et équitable, que les droits ne peuvent pas être exercés indéfiniment, même dans les bornes objectives à eux tracées par le législateur].

Tandis que la doctrine commune envisage les droits (tel l'or et l'argent par les mercantilistes) comme doués d'une valeur intrinsèque et assimilables à des règles absolues se suffisant à elles-mêmes [Cpr. Esmein, note *Sir.*, 1898, 1, 17], c'est la thèse de la jurisprudence, de quelques législations neuves (C. civ. all., 226 ; proj. C. civ. fédéral suisse, art. 3, al. 2), et de plusieurs juristes en progrès (Saleilles, Charmont, Josserand, Porcherot, Bosc et les notes précitées), qu'en droit non plus qu'en morale, les moyens ne justifient pas la fin, et que les droits, produits sociaux, ne peuvent, par un étrange reniement de leur origine et de leur finalité, se réaliser anti-socialement contre la morale collective, c'est-à-dire contre le droit. — Elle est, quant au fond, et finalement en pratique, distincte de l'explication que M. Planiol, *Tr. de dr. civ.*, II², 284, donne des arrêts, et suivant laquelle la notion de l'abus disparaissant dans la notion plus large de l'absence du droit, il ne peut pas y avoir usage abusif d'un droit quelconque par la raison qu'un seul et même acte ne peut pas être tout à la fois conforme et contraire au droit : la notion d'absence de droit demeure toujours objective, l'abus est psychologique, constamment subjectif, et générateur de responsabilité au seul cas où l'intention contre autrui a pris corps dans un acte préjudiciable au prochain. — Elle aboutit ainsi à cette conclusion que, pour agir impunément, la manière importe non moins que les moyens intrinsèquement irréprochables : le droit ne peut jamais être le champ de réalisation de l'injustice, et la malveillance un mobile

licite ; il n'y a, pour chaque droit, qu'un intérêt, qu'une cause ou qu'un motif légitime, en dehors duquel son exercice devient constitutif d'abus, de sorte que, pratiquement, toute la théorie de l'abus des droits (les abus étant multiples et variables comme les droits eux-mêmes qui en sont l'occasion) doit se ramener à la notion du motif légitime.

JOSEPH DELPECH,
Professeur agrégé de Droit public
à l'Université d'Aix-Marseille.

CHRONIQUE ADMINISTRATIVE FRANÇAISE

Sommaire : I. La question des dépens devant le Conseil d'Etat et la loi du 17 avril 1900 (art, 4). — II. Statistique relative aux dons et legs faits aux établissements publics et d'utilité publique.

La direction de la *Revue* a reçu la lettre suivante qu'elle publie pour se conformer à la loi :

« Paris, 12 avril 1906.

« Monsieur le Directeur et cher ancien collègue,

« Sous la signature de M. Marcel Philippe, docteur en droit, la *Revue du Droit Public* consacre un article, dans son dernier numéro, à la lecture que j'ai faite en octobre 1905 devant l'Académie des sciences morales et politiques sur la juridiction du Conseil d'Etat et ses tendances actuelles.

« Je n'ai pas l'avantage de connaître M. Marcel Philippe et je suis naturellement demeuré tout à fait étranger à la rédaction de son article. Mais comme votre collaborateur n'a pas suffisamment accentué la distinction à faire entre ses idées propres et l'analyse qu'il donnait des miennes, je crois devoir vous dire, ainsi qu'aux honorables lecteurs de votre *Revue*, que je ne partage point son sentiment sur le fonctionnement des sections et commissions administratives du Conseil d'Etat, non plus que sur la valeur de ceux de ses membres qui y sont entrés sans concours. Je n'avais, dans ma lecture académique, formulé aucune appréciation analogue à celles qu'il émet à cet égard, et je n'aurais pu le faire sans manquer tout à la fois à la courtoisie et à l'équité.

« En vous demandant de bien vouloir publier cette lettre dans le prochain numéro de votre *Revue*, je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur et cher ancien collègue, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

« René Worms ».

Notre collaborateur — qui a formulé, en toute indépendance, son sentiment sur le fonctionnement des sections et commissions administratives du Conseil d'Etat ainsi que sur les procédés de recrutement, — nous déclare ne point vouloir s'engager dans une polémique de personnes, qui ne saurait convenir à une revue scientifique.

∴

La question des dépens devant le Conseil d'Etat et la loi du 17 avril 1906

En règle, devant les tribunaux administratifs, l'administration ne peut être condamnée aux dépens. Les articles 130 et 131 du Code de procédure

civile (1) ne s'appliquent pas. On n'a jamais donné de justification satisfaisante de cette règle (2), qui, d'ailleurs, n'a pas toujours existé (3). La loi du 3 mars 1849, article 42, déclarait applicable à l'administration l'article 130 du Code de procédure civile. C'est le décret-loi du 25 janvier 1852 qui, en abrogeant la loi du 3 mars 1849, a omis, à dessein, semble-t-il, de renvoyer à l'article 130 du Code de procédure. La jurisprudence du Conseil d'Etat a interprété ce texte comme écartant toute possibilité de condamnation de l'Etat aux dépens par les tribunaux administratifs : Conseils de préfecture ou Conseil d'Etat (4). Cette jurisprudence ayant soulevé des réclamations, on a apporté au principe des exceptions. D'après le décret du 2 novembre 1864, article 2, « les articles 130 et 131 du Code de procédure civile sont applicables dans les contestations où l'administration agit comme représentant du *domaine de l'Etat* et dans celles qui sont relatives soit aux *marchés de fournitures*, soit à l'exécution de *travaux publics*... ». Ce texte a été confirmé par la loi du 22 juillet 1889 (sur les Conseils de préfecture). D'après l'article 63, le principe d'après lequel « toute partie qui succombe est condamnée aux dépens » « est applicable à l'administration dans les contestations relatives soit au *domaine de l'Etat*, soit à l'exécution *des marchés passés pour un service public*, soit à la *réparation des dommages sur lesquels les Conseils de préfecture sont appelés à prononcer.* »

La jurisprudence actuelle du Conseil d'Etat interprète restrictivement ces trois exceptions. Toutes les fois que l'on n'est pas exactement dans l'un des trois cas prévus par les textes, le Conseil d'Etat refuse de condamner l'administration aux dépens. C'est ainsi que, d'après les arrêts, la condamnation aux dépens ne doit pas être prononcée contre l'administration dans les matières suivantes : 1° recours en annulation (5) et, en particulier, recours pour excès de pouvoir (6); 2° pensions (7); 3° responsabilité des

(1) Art. 130. « Toute partie qui succombe sera condamnée aux dépens ».

(2) Laferrière (*Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e éd., II, p. 566) écrit pour justifier la règle en ce qui touche le recours pour excès de pouvoir : « Il est de principe que la puissance publique n'est point une partie qui puisse être condamnée aux dépens ». Serrigny faisait valoir plus vraisemblablement une raison d'économie budgétaire, mais ceci n'est plus du droit, de la justice. C'est refuser de payer parce que l'on ne veut pas payer. Cela ressemble à la théorie de l'irresponsabilité de l'Etat pour l'exercice de la Puissance Publique. Excuse commode, mais sans valeur juridique.

(3) Cpr. pour l'historique et la critique R. Jacquelin, *l'Evolution de la procédure administrative*, dans cette *Revue*, 1903, I, p. 418 et s.

(4) Voyez l'exposé de cette jurisprudence et les arrêts qui la consacrent dans Jacquelin, *op. cit.*, p. 420, texte et notes.

(5) C. d'Etat, 30 novembre 1900, Viaud, *Recueil*, p. 684 (recours en annulation contre un décret fixant le rang qu'un officier prendra dans le grade auquel il est nommé).

(6) C. d'Etat, 14 mai 1880, *commune de Bruyères-le-Châtel*, *Rec.*, p. 594.

(7) C. d'Etat. 27 décembre 1901, *Guerre*, *Rec.*, p. 935 : « Les recours contre des décrets portant liquidation de pensions ne rentrent pas dans les cas prévus par

comptables (1) ; 4° primes d'armement (2) ; 5° déchéance d'un concessionnaire de mines (3) ; 6° contestation entre l'Etat et un département en ce qui concerne le contingent de l'Etat dans les dépenses intérieures des enfants assistés (4) ; 7° rappel des arrérages de traitement d'un fonctionnaire (5) ou d'un titulaire de la Légion d'Honneur (6), etc., etc.

Ces solutions sont logiquement déduites des textes. Le juge — quelle que soit son opinion personnelle — ne peut pas refaire la loi, alors que le législateur a formulé une règle catégorique.

Il n'en est pas moins certain que les sentiments d'équité sont profondément blessés par cette règle. Comme le disait très justement Chauveau, « la raison d'économie... ne saurait être d'aucun poids... Vouloir se soustraire au paiement des frais, sous prétexte d'économie, serait de la part de l'administration une criante injustice » (7).

La seule solution satisfaisante paraît être un retour à la loi du 3 mars 1849 (8). C'est là une idée qui fait lentement son chemin dans les esprits. Elle a certainement inspiré la loi du 17 avril 1906 (art. 14).

Dans cette loi, on a abordé le problème par le petit côté. C'est à un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation — qui est en même temps député — M. de Ramel, que revient le mérite d'avoir provoqué la réforme. Son expérience des affaires lui a montré que, dans certains cas, la règle légale était d'une iniquité particulièrement révoltante et en opposition flagrante avec les tendances les plus certaines de la législation et de la jurisprudence. Ces hypothèses sont d'abord celle du recours pour excès de pouvoir et, en second lieu, celle des recours en matière de pensions.

Le droit positif français, depuis longtemps, s'est montré favorable à ces deux sortes de recours juridictionnels.

D'après le décret du 2 novembre 1864, article 1er : « Seront jugés sans autres frais que les droits de timbre et d'enregistrement : les recours portés devant le Conseil d'Etat, en vertu de la loi des 7-14 octobre 1790, contre les actes des autorités administratives, pour incompétence ou excès de pou-

l'article 4 du décret du 2 novembre 1864 ; ainsi les conclusions à fin de dépens doivent être rejetées ».

(1) C. d'Etat, 26 avril 1901, *Joffroy*, *Rec.*, p. 393 : recours contre la décision du ministre des Finances qui avait mis à la charge d'un receveur de l'enregistrement le montant de sommes qui avaient été détournées.

(2) C. d'Etat, 29 mars 1901, *Gautier*, *Rec.* p. 365, recours formé contre une décision par laquelle le ministre déclare un armateur en débet d'une somme double d'une prime d'armement qu'il avait indûment touchée.

(3) Conseil d'Etat, 13 novembre 1903, *Hans*, *Rec.*, p. 679 ; 18 novembre 1904, *Perreau*, *Rec.*, p. 725 ; 16 décembre 1904, *Chalmeton*, *Rec.*, p. 832.

(4) Conseil d'Etat, 3 juillet 1903, *département de la Seine*, *Rec.*, p. 490.

(5) Conseil d'Etat, 9 juin 1899, *Toutain*, *Rec.*, p. 421.

(6) Conseil d'Etat, 22 juin 1900, *de Chabanne*, p. 422.

(7) Cité par Jacquelin, *op. cit.*, p. 419.

(8) En ce sens, Chauveau, *op. et loc. cit.* ; Jacquelin, *op. et loc. cit.*

voir, les recours contre les décisions portant refus de liquidation ou contre les liquidations de pensions. Le pourvoi peut être formé sans l'intervention d'un avocat au Conseil d'Etat... ».

C'est là — il faut le reconnaître — une règle extrêmement avantageuse pour les administrés. Mais quelque réduits que soient les frais de timbre et d'enregistrement, il s'agit toujours — pour les requérants — de débourser une cinquantaine de francs.

Et c'est un débours sans espoir de restitution, puisque, dans le recours pour excès de pouvoir comme dans les recours en matière de pensions, l'administration ne peut jamais être condamnée aux dépens. Dès lors, tout individu victime d'un abus de pouvoir, d'un refus ou d'une liquidation arbitraire de pension, qui n'avait pas les moyens de dépenser cinquante francs, devait subir l'iniquité qu'on lui infligeait, quelque grave qu'elle pût être, quelque légitime que fût sa réclamation. Alors même que, sur son recours, l'administration, reconnaissant ses torts, retirait elle-même l'acte attaqué ou revenait sur sa décision primitive, et rendait ainsi inutile le recours, les frais exposés par le requérant ne lui étaient pas remboursés. Sans doute, les requérants avaient la ressource de l'assistance judiciaire; mais l'assistance judiciaire ne va pas sans démarches, sans déplacements ; il faut fournir des pièces, etc. Les petits administrés souffraient donc de cet état de choses ; l'obligation de dépenser cinquante francs arrêtait beaucoup de réclamations légitimes (1).

Manifestement, c'est là un résultat contraire au mouvement qui, au cours de ces dernières années, a, d'un côté, poussé la jurisprudence du Conseil d'Etat à atténuer la rigueur des fins de non-recevoir, afin de faciliter le contrôle de la légalité des actes administratifs par le recours pour excès de pouvoir, et, d'un autre côté, amené le législateur à améliorer considérablement la situation pécuniaire des petits fonctionnaires.

Le remède le plus simple et le plus correct aurait été de déclarer les articles 1030 et s. du Code de procédure civile applicables à l'administration. C'est, en définitive, ce que proposait M. de Ramel (2). Ce n'est pas ainsi qu'on a procédé. Le Parlement a consacré une solution encore plus favorable, mais très curieuse, que M. de Ramel a attribuée à l'administration de l'enregistrement (3). C'est, à peu de chose près, le bénéfice de l'as-

(1) Chambre des députés, *Off.*, *Débats*, p. 1456, 2e séance du 19 mars 1906 : M. de Ramel : « Dans l'état actuel des choses, on assiste à un spectacle vraiment étonnant et choquant : la partie qui triomphe sur le pourvoi en excès de pouvoir n'en est pas moins condamnée à payer le droit d'enregistrement de l'arrêt et, en outre, supporte l'enregistrement de son pourvoi ».

(2) Voici le texte de la proposition de M. de Ramel : « En matière d'excès de pouvoir et de pensions civiles et militaires, les droits d'enregistrement du recours au Conseil d'Etat et de timbre payés par le demandeur lui seront restitués et il sera dispensé du droit d'enregistrement de l'arrêt, si la décision attaquée est annulée. L'arrêt qui statuera sur le recours devra, en ce cas, ordonner cette restitution ».

(3) 2e séance du 19 mars 1906, *Off.*, *Débats*, p. 1456 : « Je reçois pleine et entière

sistance judiciaire pour tous les requérants en matière d'excès de pouvoir et de pensions. On ne peut pas dire que le Parlement ait hésité sur le parti à prendre; dans aucune des deux Chambres, en effet, il n'y a eu de discussion (1).

L'article 4 de la loi de finances du 17 avril 1906 (2), a substitué au régime de l'article 1er du décret du 2 novembre 1864 (3) les solutions suivantes :

1° Les *recours pour excès de pouvoir* (4) et les *recours contre les décisions portant refus de liquidation ou contre les liquidations de pensions* continuent à bénéficier de la *dispense du ministère d'avocat* (5). — Sur ce point, il n'y a rien de changé à la situation antérieure.

2° Comme par le passé, les requêtes en ces deux matières devront être *rédigées sur papier timbré* et *enregistrées*, à peine de non recevabilité (6).

3° L'*enregistrement* des requêtes ne donne pas lieu à la perception *immédiate* des droits d'*enregistrement* (7). Les recours sont *enregistrés en*

satisfaction par la rédaction de la commission ; ... il me suffit qu'elle (ma proposition) soit acceptée sous la forme que l'administration de l'enregistrement a préféré lui donner ».

(1) A la 2e séance de la Chambre des députés du 19 mars 1906, M. de Ramel s'est borné à dire que le texte mis au voix, quoique différent de la rédaction de son amendement, lui donnait complète satisfaction (*Officiel, Chambre, Débats*, p. 1456).

(2) Art. 4 : « Seront enregistrés en débet et jugés sans autres frais que le droit de timbre : les recours portés devant le Conseil d'Etat, en vertu de la loi des 7-14 octobre 1790, contre les actes des autorités administratives, pour incompétence ou excès de pouvoirs; les recours contre les décisions portant refus de liquidation ou contre les liquidations de pensions. — En cas de rejet total ou partiel de la requête, les droits d'enregistrement du recours et de l'arrêt sont dus par le requérant. Il en est de même lorsque l'arrêt constate qu'il n'y a lieu de statuer, à moins que cette décision ne soit motivée sur le retrait de l'acte attaqué, opéré postérieurement à l'introduction du recours, auxquels cas le requérant n'est tenu de payer aucun droit d'enregistrement. — Le pourvoi peut être formé sans l'intervention d'un avocat au Conseil d'Etat, en se conformant, d'ailleurs, aux prescriptions de l'article 1er du décret du 22 juillet 1806. L'article 1er du décret du 2 novembre 1864 est abrogé ».

(3) Loi du 17 avril 1906, article 4, *in fine* : « L'article 1er du décret du 2 novembre 1864 est abrogé ».

(4) D'après la loi de 1906, la base législative du recours pour excès de pouvoir serait la loi des 7-14 octobre 1790. Depuis 1872, les arrêts du Conseil d'Etat visent aussi l'article 9 de la loi du 24 mai 1872. La loi de 1906, en recopiant sans correction suffisante l'article 1er du décret de 1864, a oublié de mentionner l'article 9 de la loi du 24 mai 1872. Cette omission est, d'ailleurs, sans importance pratique.

(5) Loi du 17 avril 1906, article 4 § 3 : « Le pourvoi peut être formé sans l'intervention d'un avocat au Conseil d'Etat, en se conformant d'ailleurs aux prescriptions de l'article 1er du décret du 22 juillet 1806 ».

(6) Loi de 1906, article 4 § 1 : « *Seront enregistrés*... et jugés sans autres frais *que le droit de timbre*... »

(7) Le droit de timbre est, au contraire, perçu immédiatement à raison de

débet (1). Les droits seront ultérieurement mis ou non en recouvrement selon les distinctions suivantes;

4° Le requérant devra payer les droits d'enregistrement *sur la requête* et *sur l'arrêt* dans deux cas :

a) Si la requête est *rejetée en tout* ou *en partie*, quel que soit le motif du rejet (fin de non-recevoir ou rejet au fond);

b) Si le Conseil d'Etat a déclaré qu'il n'y a lieu de statuer, sauf le cas où cette décision est motivée sur le retrait de l'acte attaqué opéré, postérieurement à l'introduction du recours, *par l'autorité administrative*. Donc, les droits sont dus par le requérant qui, après avoir formé son recours, retire *lui-même* sa requête. Au contraire, le requérant n'est tenu de payer aucun droit d'enregistrement si l'agent administratif auteur de l'acte critiqué, *postérieurement à l'introduction du recours*, retire ou refait la décision attaquée, ou si, dans les mêmes conditions de temps, un supérieur hiérarchique ou une autorité de tutelle réforme ou annule l'acte attaqué.

Dans la réglementation faite par la loi, il n'est point parlé du cas où s'est produit une intervention, ce qui est assez fréquent dans la matière du recours pour excès de pouvoir. La loi de 1906 ne parle que des requérants. Est-ce à dire que les requérants directs seuls bénéficient de l'immunité fiscale ? Il semblerait préférable d'admettre l'interprétation la plus favorable aux administrés ; mais il n'est pas sûr que ce soit celle qui triomphe en jurisprudence ; « l'esprit fiscal » des tribunaux est bien connu ; il n'y aura pas lieu de s'étonner si c'est l'interprétation restrictive qui l'emporte.

Somme toute, l'innovation est extrêmement importante. Au premier abord, il semble qu'il n'y ait là qu'une question de frais. En réalité, en ce qui concerne le recours pour excès de pouvoir, c'est le développement logique des idées qui ont cours sur le rôle social de ce recours.

Le Conseil d'Etat apparaît de plus en plus comme le véritable chef hiérarchique ou de contrôle de l'administration française. On ne peut lui signaler que des illégalités, mais c'est justement là ce qui fait sa force. Sur ce terrain, il ne peut porter ombrage à personne. Il ne menace l'autorité d'aucun agent. Il est la seule garantie efficace qu'aient les administrés de l'observation de la loi. On comprend que, de tous côtés, on s'efforce de faciliter son contrôle. Dans cet ordre d'idées, la loi de 1906 réalise une réforme capitale, analogue à celle inscrite dans le décret du 2 novembre 1864.

MARCEL PHILIPPE,
Docteur en Droit.

l'obligation dans laquelle se trouve le requérant de rédiger sa requête sur papier timbré.

(1) Loi de 1906, article 4 § 1er : « Seront enregistrés *en débet*... »

Note statistique relative aux dons et legs faits aux établissements publics et d'utilité publique

M. Paul Dislère, président de la section de l'intérieur, de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes, du Conseil d'Etat, appelé à statuer sur la plupart des libéralités soumises à l'autorisation administrative, vient de remettre au Ministre de l'intérieur une note statistique sur les dons et legs acceptés, au cours de l'année 1905, par les établissements publics et d'utilité publique.

Cette note fait connaître que le total des libéralités précitées est inférieur de 15.346.000 francs à la moyenne annuelle des libéralités de même nature pour la période 1901-1904. Il s'élève cependant à 46.892.000 francs dont la répartition peut se faire ainsi qu'il suit entre les différents groupes d'établissements :

Etat et établissements dépendant de l'Etat		1.630.000 fr. soit	3,5 o/o
Département		Néant	
Communes	Libéralités ayant une affectation charitable	6.602.000 fr. soit 14,1 o/o	24,7 o/o
	Libéralités diverses, y compris celles aux caisses des écoles	4.976.000 fr. soit 10,6 o/o	
Etablissements publics divers		2.817.000 fr.	6 o/o
Assistance publique		15.430.000 »	32,9 o/o
Sociétés de secours mutuels		602.000 »	1,3 o/o
Etablissements d'utilité publique		6.343.000 »	15,5 o/o
Etablissements confessionnels	catholiques	6.100.000 »	13 o/o
	protestants	44.000 »	0,1 o/o
	israélites	2.348.000 »	5 o/o

Sans entrer dans le détail de cette répartition, elle suscite les remarques suivantes :

Communes. — Par suite de l'accentuation de la jurisprudence qui tend à leur reconnaître une plus grande capacité, l'acceptation des libéralités charitables par les communes est en augmentation sensible sur les années précédentes, tandis que les caisses des écoles sont de plus en plus délaissées.

Etablissements publics divers. — Parmi les établissements dont il s'agit, l'Institut de France et les académies qui le composent, ont reçu, comme au cours des années précédentes, la plus grosse part des libéralités faites au profit de ce groupe : savoir 1.502.000 francs.

Assistance publique. — La part revenant à l'assistance publique, dont 7.085.000 francs pour les bureaux de bienfaisance et d'assistance et 8.345.000 francs pour les hôpitaux, était, en 1904, de 58,5 o/o ; elle est tombée à 47 o/o, y compris les libéralités reçues par l'intermédiaire des

communes. Mais il faut tenir compte de ce fait que, soit dans les établissements confessionnels, soit dans les établissements d'utilité publique, une partie des ressources sont affectées à un but charitable.

Etablissements privés reconnus d'utilité publique. — La faveur du public se porte toujours sur la société de sauvetage des naufragés qui, depuis cinq ans, a reçu près de 1.700.000 francs, dont 345.000 en 1905; sur la société de secours aux familles des marins naufragés (800.000 francs en cinq ans, dont 48 000 en 1905); sur la société philanthropique (760.000 francs en cinq ans); sur les divers asiles de nuit (1.270.000 francs en cinq ans, dont 863.000 francs en 1905). D'autre part, la société de secours aux blessés militaires a reçu, en 1905, 281.000 francs, et les œuvres contre la tuberculose 282.000 francs. Ces œuvres, qui avaient reçu 484.000 francs en 1902, appellent maintenant d'une façon constante l'attention des donateurs.

Etablissements confessionnels. — La part la plus importante des libéralités faites au profit d'établissements catholiques revient aux établissements publics du culte supprimés par la loi du 9 décembre 1905, notamment 3 958.000 francs aux fabriques et 1.000.001 francs aux séminaires. Quant aux libéralités faites aux établissements congréganistes, la mise en application des lois sur les congrégations n'en a pas amené une diminution sensible, à raison de la progression constante des legs faits aux petites sœurs des pauvres qui ont reçu, pour la dernière année, 792.000 fr. contre 153 000 francs aux autres congrégations de femmes et 20.000 fr. aux congrégations d'hommes.

Sans atteindre le chiffre exceptionnellement élevé de 1903, ni même la moyenne des années antérieures (7.082.000 francs ou 5.150.000 francs, suivant que l'on compte ou non le legs Hirsch), les libéralités faites aux établissements israélites restent fréquentes et considérables.

Remarques générales. — Beaucoup d'établissements congréganistes et d'utilité publique reçoivent certainement sans autorisation des libéralités qui échappent à tout contrôle. Il se constitue ainsi une mainmorte dont l'importance est inconnue. Ces accroissements de capital ont surtout pour intermédiaire les sociétés civiles auxquelles les tribunaux ont reconnu la capacité de recevoir les dons et legs.

Au point de vue du mode d'acceptation, le chiffre total de 46.892.000 francs se répartit ainsi qu'il suit :

Acceptations directes	ou par décrets simples .	5.699.000	12 o/o
id.	par arrêtés préfectoraux.	11.344.000	24 o/o
id.	par décrets en Conseil d'Etat	29 589.000	64 o/o

La proportion des acceptations directes était passée de 12 o/o en 1902, à 19 o/o en 1904. Cette augmentation a pris fin, par ce motif que la plupart des legs d'une certaine importance donnent lieu à des réclamations d'héritiers et sont soumis, par suite, à l'examen de l'autorité supérieure.

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE

BELGIQUE

Sommaire : I. Des limites au droit d'enquête conféré aux Chambres. — II. Vote de crédits et de textes de lois sous condition suspensive. — III. De la constitutionnalité des fonds spéciaux. — IV. De l'utilité publique en matière d'expropriations. — V. Les dotations allouées aux princes de la famille royale sont-elles constitutionnelles ?

Au mois de mars 1905 le gouvernement avait déposé devant la Chambre des représentants un projet de loi autorisant l'entreprise de vastes travaux maritimes et militaires autour d'Anvers ; il s'agissait à la fois de rectifier le cours de l'Escaut au moyen d'une « grande coupure » destinée à supprimer un coude que forme le fleuve, de créer toute une série de nouveaux bassins et de transformer le régime des fortifications par la suppression de l'enceinte actuelle et la construction d'une nouvelle ligne de forts. Ce projet grandiose qui devait entraîner une dépense de plus de deux cent millions de francs, ne souleva pas seulement les critiques des groupes d'opposition toujours prêts à saisir l'occasion de soulever le mécontentement des masses électorales contre le ministère. Il rencontra aussi un accueil froid et même hostile sur les bancs de la majorité dont certains membres avaient l'habitude de protester sans cesse contre l'exagération des dépenses militaires. La lutte entre cette opposition mêlée et le gouvernement ne put pas se mener aussi nettement, aussi ouvertement que s'il s'était agi d'une bataille engagée entre partis séparés. Les députés de droite hostiles au projet ne voulaient ou n'osaient cependant pas renverser le gouvernement et ouvrir une crise qui aurait pu être fatale à leur parti. Le ministère ne pouvait pas, de son côté, se borner à repousser les arguments et les conclusions de ses amis qui refusaient de le suivre dans cette affaire ; il devait plutôt tenter de les ramener à lui par des explications ou des concessions. Des deux côtés on cherchait à conquérir un peu de terrain sur l'adversaire par des voies détournées, sans vouloir l'attaquer de front, ni le mettre définitivement en déroute. Ces manœuvres plus ou moins habiles, tentées de part et d'autre, ont soulevé plusieurs problèmes intéressants de droit constitutionnel.

I. Des limites au droit d'enquête conféré aux Chambres. — Quelques députés de droite qui ne voulaient pas adopter le projet gouvernemental et

qui n'osaient point cependant le repousser purement et simplement, proposèrent d'en renvoyer l'examen à une commission d'enquête qui serait composée de 21 membres nommés par la Chambre au scrutin secret. Leur proposition était ainsi conçue : « Une enquête parlementaire sera ouverte sur l'amélioration du régime de l'Escaut et sur les relations à établir entre la rive droite et la rive gauche du fleuve à Anvers, ainsi que sur le déclassement de l'enceinte actuelle et la transformation du système défensif de cette place. Cette commission pourra faire entendre comme témoins les fonctionnaires de l'ordre civil et militaire ainsi que toute personne qu'elle désignera. Elle ne jouira pas des autres pouvoirs attribués par la loi aux juges d'instruction ».

Pour justifier cette proposition, M. de Lantsheere invoquait dans l'exposé des motifs l'importance énorme du problème posé tant au point de vue de la défense nationale que de l'avenir du port d'Anvers, les doutes et les contestations que soulevaient certains hommes techniques contre les solutions préconisées, et les désastres irrémédiables que causerait une décision hasardeuse et intempestive. « En présence de ces difficultés, disait-il, une solution s'indiquait, le renvoi du projet à une commission, par exemple, à la section centrale complétée par l'adjonction de membres nouveaux. Mais cette solution ne pouvait conduire à un résultat pratique. Cette commission nouvelle, composée exclusivement de membres de cette Chambre, délibérant entre eux, n'eût probablement pas mieux réussi que la section centrale à faire la lumière sur les points restés obscurs et à éclaircir les doutes que seuls des avis motivés d'hommes compétents en ces matières peuvent écarter.

« Ce que la Chambre désire et ce qu'elle ne possède point jusqu'à présent, ce sont ces témoignages raisonnés, personnels et non collectifs, d'hommes spéciaux déposant sous leur responsabilité individuelle. Or cela le droit d'enquête seul peut le lui procurer, puisque seul il lui donne le droit de procéder à l'audition des témoins.

« Il ne s'agit nullement de soumettre le projet à l'approbation ou au blâme de personnalités choisies en dehors du parlement et qui décideraient pour celui-ci et à sa place. L'enquête ne comporte rien de semblable; elle n'a pas pour objet la délibération, mais seulement l'examen et l'étude. Elle n'aboutit à aucun vote, ni même à aucune conclusion. Elle se borne à fournir à la Chambre les lumières dont elle croit avoir besoin pour voter et conclure elle-même. »

Quoique la proposition d'enquête eût réuni dans les sections de la Chambre une majorité, le rapporteur de la section centrale, M. Woeste, crut devoir la combattre ; non seulement il contesta l'utilité et l'opportunité d'une enquête parlementaire, mais son argumentation allait jusqu'à soulever la question de savoir si la Chambre avait le pouvoir d'instituer la commission d'enquête qu'on l'invitait à nommer. « Jamais depuis 1830, faisait-il remarquer, les Chambres belges n'ont voté une enquête parlementaire à la suite du dépôt d'un projet de loi par le gouvernement et à

l'occasion de ce projet ». Et il ajoutait : « Si les Chambres n'ont jamais jusqu'ici poussé aussi loin l'usage du droit qui leur appartient, c'est qu'elles ont compris qu'un tel usage était en désaccord avec les conditions de fonctionnement régulières et normales du régime parlementaire ».

Constatant ensuite que le gouvernement se déclare prêt à donner tous les renseignements nécessaires, il affirmait que décréter une enquête parlementaire dans ces conditions, « ce serait dire au gouvernement qu'il a mal ou insuffisamment étudié ce projet, qu'il n'a pas su faire un bon usage des forces administratives dont il dispose, qu'il a fait preuve de légèreté en présentant aux Chambres une œuvre dépourvue des justifications requises ; ce serait de la part de la Chambre vouloir se substituer au gouvernement, se charger de la préparation, après qu'il a été déposé, de son propre projet, s'arroger les attributions du pouvoir administratif et bouleverser, par conséquent, l'économie de nos institutions ».

Le rapporteur montrait que la proposition d'enquête soulevait encore une autre question délicate, celle de savoir si la Commission parlementaire pourrait obliger les fonctionnaires à comparaître devant elle et à répondre à ses demandes ; et il n'hésitait pas à conclure négativement : « Les fonctionnaires, disait-il, sont liés par le secret professionnel, ils dépendent du gouvernement et non des Chambres ; le gouvernement aurait dès lors le droit strict de leur interdire de répondre à l'invitation qui leur serait adressée de comparaître devant la Commission d'enquête : de là un conflit inévitable entre lui et le Parlement ».

Dans la séance du 14 décembre 1905, M. de Lantsheere crut devoir répondre à l'argumentation du rapporteur de la section centrale. Il commença par déclarer que « dans la pensée des auteurs de la proposition, il n'y a eu à aucun moment, ni lorsqu'ils l'ont déposée, ni lorsqu'ils l'ont soutenue, ni à cette heure même, aucune idée de défiance ». Et cette seule déclaration devait suffire, croyait-il, à réfuter toutes allégations contraires. Toutefois il ajoutait pour appuyer sa déclaration : « Je suis le premier à reconnaître que dans certains cas, une demande d'enquête peut être, *ipso facto*, une marque de défiance. Lorsqu'il s'agit d'une affirmation tellement certaine, tellement facile à vérifier, que toute vérification ultérieure implique nécessairement, ou bien la mauvaise foi, ou bien la légèreté de celui qui affirme, la défiance est évidente. Si le gouvernement nous affirme qu'il y a autant de millions dans cette caisse, et si l'on demande sur ce point une enquête parlementaire, cette demande signifie sans conteste : ou bien vous mentez, ou bien vous n'avez pas pris la peine d'aller voir ce qui se trouve dans cette caisse... Mais ici il n'y a rien de semblable. La bonne foi, l'intelligence, l'activité de personne n'est en question. Dans la matière qui nous occupe, l'homme le plus intelligent, le plus compétent, après l'étude la plus minutieuse, peut n'arriver qu'à des conclusions qui laissent subsister des doutes. Le problème dont il s'agit est de telle nature que l'examen le plus approfondi ne les fait point disparaître ; de plus il est tellement

aléatoire que la faute la plus légère peut avoir des conséquences considérables, désastreuses et d'une portée infinie. Dans ces conditions, l'intention manifestée par la Chambre.... atteste tout simplement le souci qu'ont les membres de leur responsabilité, et ensuite leur défiance, non pas à l'égard du gouvernement, mais à l'égard de leurs propres lumières et à l'égard de la science des hommes même les plus compétents ».

L'auteur de la proposition passait ensuite à la question de droit constitutionnel qu'avait paru soulever le rapporteur de la section centrale. La Chambre ne peut-elle pas ordonner une enquête à propos d'un projet déposé par le gouvernement ? Mais ce droit d'enquête est garanti par l'article 40 de la Constitution en termes absolus et généraux ; il n'a donc d'autres limites que celles qu'il trouve dans sa nature même. C'est un droit d'information ; comme tel il exclut tout droit d'exécution et, par conséquent, il ne heurte pas le pouvoir exécutif. D'ailleurs ce droit absolu d'enquête trouve sa raison d'être dans la fonction législative de la Chambre. Que celle-ci veuille exercer son initiative,ou soit appelée à voter sur un projet que lui présente le gouvernement, elle a le droit et le devoir de s'éclairer et elle peut dans ce but recourir à tous les moyens qui sont à sa disposition, notamment au droit d'enquête. Ce droit est même plus nécessaire pour l'examen des projets gouvernementaux que pour l'exercice de l'initiative parlementaire, parce que les projets présentés par le gouvernement sont les plus nombreux et les plus importants.

Mais la Commission d'enquête pourra-t-elle interroger les fonctionnaires ? Incontestablement, affirmait M de Lantsheere ; car autrement le droit d'enquête serait stérile, ce ne serait qu'une curiosité théorique conservée dans la Constitution, un instrument bizarre, intéressant peut-être à étudier, mais sans utilité pratique et même dangereuse à manier. « La Chambre doit s'eclairer sur des questions d'administration et sur des points de fait. Comment s'éclairer sur ces questions, si l'on ne peut s'adresser qu'à des particuliers, et si l'on ne peut s'informer auprès des hommes spéciaux qui, par leurs fonctions mêmes, sont aptes à fournir les renseignements nécessaires ? Il est clair, d'autre part, qu'il y aurait empiètement, si la Chambre, au lieu d'interroger les fonctionnaires, prétendait leur donner des directions, leur imposer une conduite déterminée ; mais aussi longtemps que la Chambre se borne à les interroger, à leur demander des avis, des éclaircissements, aucun empiètement ne pourrait résulter du seul fait qu'on les entend.... On affirme que les fonctionnaires dépendent essentiellement du pouvoir exécutif et non de la Chambre. Cela est vrai, sauf précisément en un point, sauf le droit d'enquête de la Chambre. C'est commettre une pétition de principe que de soutenir que les fonctionnaires dépendent tellement du gouvernement que la Chambre n'a pas le droit d'enquête à leur égard ».

Enfin pour prouver l'inanité des objections soulevées contre sa proposition, M. de Lantsheere invoquait le fait que le ministère avait promis de constituer des Commissions gouvernementales chargées de procéder à un

nouvel examen de la question de la grande coupure et de celle du dispositif de la nouvelle enceinte. Quelle différence peut-on voir entre une Commission d'enquête gouvernementale et une Commission d'enquête parlementaire ? Absolument aucune autre que celle de leur origine ; car une Commission gouvernementale, nommée impartialement, composée de spécialistes et de membres du Parlement appartenant à tous les partis, comme le gouvernement promet de la constituer, agira avec les mêmes soucis, posera et approfondira les mêmes problèmes, qu'une Commission parlementaire.

En réalité au cours de ce débat les orateurs avaient discuté, parfois en les confondant quelque peu, trois questions distinctes, qu'il convient de poser et de résoudre séparément.

I. La Constitution permet-elle à une Chambre d'instituer une Commission d'enquête au sujet d'un projet de loi déposé par le gouvernement ? Incontestablement oui, nous semble-t-il. Le texte de l'article 44 est général et absolu : « Chaque Chambre a le droit d'enquête ». Ce droit d'enquête, la Constitution ne l'a réglementé, ni restreint à aucun point de vue. Mais c'est, comme le pouvoir de refuser chaque année le budget, une de ces armes puissantes et formidables que le Congrès national a confiées au pouvoir législatif afin d'affirmer et de garantir la prépondérance de celui-ci et avec l'espoir qu'il en userait avec prudence et modération.

Or la Commission d'enquête telle qu'elle était proposée soulevait à ce point de vue une grave objection. Cette Commission qui devait surtout entendre des fonctionnaires de l'ordre civil et militaire, avait pour principale mission, aux termes de l'exposé des motifs de recueillir les « témoignages raisonnés, *personnels et non collectifs*, d'hommes spéciaux déposant sous leur *responsabilité individuelle* ». Qu'est-ce à dire sinon que la Commission allait inviter tous les fonctionnaires des services techniques à venir devant elle, non pas exposer et expliquer l'œuvre collective et définitive de l'administration, incorporée par le gouvernement dans le projet de loi, mais dire chacun en son particulier son opinion personnelle, actuelle et passée, sur les décisions adoptées par le pouvoir exécutif. Elle devait rechercher si parmi les fonctionnaires qui avaient étudié les projets de travaux maritimes et militaires, et parmi ceux dont le gouvernement n'avait pas réclamé le concours, il n'en était point qui fussent les adversaires de telles ou telles dispositions finalement adoptées. Elle devait en d'autres termes soumettre l'œuvre présentée par le ministère à la critique de ses propres agents. C'est là, nous semble-t-il, une situation qu'aucun gouvernement ne peut admettre, un procédé dont l'effet inévitable est d'introduire l'indiscipline et l'anarchie dans l'administration. En ordonnant une enquête de ce genre la Chambre ne violerait certes aucun texte constitutionnel, mais elle ferait d'un droit qui lui appartient un exercice abusif.

II. Une Commission d'enquête parlementaire a-t-elle le droit d'exiger que les fonctionnaires civils et militaires comparaissent devant elle et

répondent sans réticence à toutes ses questions ? Ou bien, au contraire, le gouvernement n'a-t-il pas le pouvoir d'interdire à ses agents toute divulgation de certains faits qu'ils ne connaissent qu'à raison de leurs fonctions, leur défendre même de répondre aux convocations de la Commission parlementaire ?

Nous croyons qu'ici les droits du Parlement se trouvent limités par les droits essentiels du pouvoir exécutif ; que les fonctionnaires de tout ordre et de tout grade ne pourront répondre aux interrogations d'une Commission parlementaire que dans la mesure où ils y auront été autorisés par leur chef hiérarchique, le ministre compétent.

C'est une solution qui s'impose tout d'abord en vertu du principe de la séparation des pouvoirs. Une Chambre du Parlement, et *a fortiori* une Commission qui en émane, n'a pas le droit de donner des ordres obligatoires aux fonctionnaires. Entre une convocation que lui adresse une Commission parlementaire et un ordre ou une défense que lui adresse son supérieur hiérarchique relativement à ses fonctions, un agent du pouvoir exécutif ne peut pas hésiter : il doit obéissance à son chef.

D'autre part, tout fonctionnaire est tenu par le secret professionnel et ce devoir le lie vis-à-vis des membres du Parlement comme vis-à-vis de toute autre personne. Sans doute il est des faits qui peuvent être divulgués sans aucun inconvénient, parfois même le devoir du secret professionnel devra céder devant d'autres intérêts majeurs. Mais à qui appartient-il de juger des dangers d'une divulgation des affaires administratives, de peser la valeur respective des intérêts en présence ? Est-ce que chaque fonctionnaire va pouvoir apprécier personnellement dans quelle mesure il se trouve lié ? Evidemment non. Est-ce à une Commission d'hommes irresponsables, peu compétents, qui dans leurs questions ne pourront pas prévoir toujours la gravité des réponses qu'elles comportent, qu'il faut laisser ce soin ? Encore une fois non. C'est exclusivement aux supérieurs hiérarchiques, aux hommes qui réunissent la responsabilité et la compétence, qui connaissent tous les dessous, les tenants et les aboutissants des questions discutées, que doit être laissé le pouvoir de mesurer ce que leurs agents peuvent divulguer des affaires administratives.

Mais, dit-on, ce droit du gouvernement d'interdire à ses fonctionnaires de répondre aux convocations de la Commission parlementaire, est un droit purement théorique. Le gouvernement en agissant ainsi se mettrait en conflit avec la Chambre et le résultat de ce conflit ne serait pas douteux ; le ministère serait immédiatement brisé. Ne lui attribuez donc pas un droit aussi vain que celui-là, vous le pousseriez peut-être ainsi à en tenter l'usage et il n'aboutirait qu'à une piteuse défaite.

Nous répondrons à cela que le gouvernement a pour devoir de faire tout ce qu'il peut pour arrêter une Chambre qui fait un exercice abusif de ses pouvoirs. L'institution d'une Commission d'enquête qui risque d'introduire l'indiscipline et l'anarchie dans l'administration, rentre précisément dans ce cas. Et qu'on ne dise pas que son opposition sera vaine et inutile.

Sans doute la Chambre, si elle s'obstine, passera outre et le renversera. Mais l'attitude décidée d'un ministère que la majorité a l'habitude de suivre et d'écouter, fera réfléchir celle-ci et souvent elle reculera devant une crise gouvernementale de nature à ébranler sa force, ou même à menacer son existence.

III. L'institution par une Chambre d'une Commission d'enquête au sujet d'un projet de loi déposé par le gouvernement doit-elle et peut-elle être interprétée par celui-ci comme un vote de défiance ?

Nous n'avons aucun précédent à invoquer dans cette question d'usages parlementaires. Malgré des recherches faites en Angleterre, en Hollande, en France, en Italie, en Belgique même, on n'est parvenu à trouver qu'un seul exemple d'une Commission d'enquête nommée à l'occasion du dépôt d'un projet de loi par le gouvernement. A propos d'un projet de loi sur la marine la seconde Chambre des Etats Généraux de Hollande, en 1853, avait décidé de procéder à une enquête ; mais cette décision avait été prise d'accord avec le ministère.

En cette matière, toute de pratique politique, il faut s'abstenir de principes absolus. Si à propos d'une question purement technique, et qui ne présente à aucun point de vue une importance politique ou gouvernementale, une Chambre, dans le désir de s'éclairer vote l'institution d'une Commission d'enquête, quoique le ministère la juge inutile, celui-ci pourra accueillir cette décision sans y attacher aucune signification de blâme ou de désaveu. Mais s'il s'agit d'un projet de nature politique, ou d'un projet qui touche aux plus graves intérêts de l'Etat, à la sécurité du pays, qui met en cause tout l'essor économique de la nation ; si le gouvernement affirme devant le Parlement que conscient de sa responsabilité, soucieux de ses devoirs, il a procédé à des études approfondies, qu'il présente une œuvre longuement examinée et approuvée par ses services techniques, qu'il est prêt à donner toutes les explications, tous les éclaircissements que la Chambre lui demandera, et qu'alors la Chambre décide de procéder elle-même à une nouvelle enquête, comment le gouvernement pourrait-il accepter sans s'émouvoir un tel vote ? Cette décision ne peut avoir que deux significations. Ou bien, c'est un rejet déguisé du projet, sous une forme atténuée, pour masquer l'éclat d'une défaite complète ; et le ministère, mis ainsi en échec définitif sur un projet politique ou sur une question capitale, n'a plus l'autorité nécessaire pour continuer à gouverner. Ou bien, c'est la manifestation de la défiance de la Chambre dans les travaux du gouvernement : c'est dire à celui-ci qu'il a agi à la légère, qu'il s'est laissé convaincre sans raisons sérieuses, qu'il n'a pas su obtenir de son administration des études décisives, et que par son attitude inconsidérée, ses propositions hâtives et mal préparées, il a compromis, soit l'application du programme de la majorité parlementaire, soit la sauvegarde des grands intérêts du pays. En tout cas c'est le blâme évident, c'est la défiance flagrante. Et plus grandes seront l'importance et les difficultés du projet discuté, plus inéluctable apparaîtra la conclusion : l'institution d'une Commission d'enquête est la condamnation du ministère.

Un dernier mot pour terminer : la Chambre belge n'a pas eu à se prononcer sur la question d'une manière définitive. Elle finit après bien des atermoiements et des modifications par adopter le projet du gouvernement sur les travaux d'Anvers à une légère majorité. Ainsi la proposition d'enquête tomba d'elle-même, n'ayant plus de raison d'être.

II. — Vote de crédits et de textes de lois sous condition suspensive. — Au cours de ces discussions indéterminables, un travail de rapprochement s'opérait entre le gouvernement et certains groupes de la majorité ; le premier, tout en faisant des concessions sur les modalités des travaux maritimes et militaires, voulait en faire décider le principe ; les seconds, tout en appréciant les concessions faites, tenaient cependant à ne pas s'engager entièrement surtout à propos des projets militaires. Toute une série de propositions conciliatrices virent le jour, parmi lesquelles nous en citerons qui présentent au moins un intérêt de curiosité au point de vue du droit public.

Ainsi un amendement de M. Ruzette proposait d'ajouter à l'article allouant les crédits demandés par le gouvernement pour les travaux militaires, la disposition suivante : « Aucune somme ne sera affectée à des ouvrages constituant la seconde ligne de défense, sauf la mise en état des forts 1 à 8, avant qu'une nouvelle loi n'ait déterminé les travaux qui doivent constituer cette seconde ligne ». Mais un autre député, M. Visart de Bocarmé, présentait ce second amendement pour faire suite au premier : « Toutefois si aucune loi n'est intervenue sur cet objet avant le 1er janvier 1907, le gouvernement pourra réaliser l'enceinte de sûreté conformément au dispositif compris dans la présente loi ».

M. Mabille, un député de droite qui restait inébranlable dans son opposition absolue aux projets du gouvernement, entreprit de montrer aux députés qui demeuraient hostiles aux travaux proposés que l'amendement Ruzette emportait le vote de ces travaux : « Ce que je ne parviens pas à comprendre, disait-il, c'est la conduite de ceux qui ne voulant pas permettre la construction des ouvrages, parce qu'à cet égard leur conviction n'est point faite, nous proposent néanmoins d'allouer au gouvernement les fonds pour l'établissement de ces fortifications... mais à la condition de ne pas se servir des crédits ! On les vote, parce que, peut-être, plus tard, une loi autorisera les ouvrages ! En d'autres termes, on nous demande de voter des fonds, pour le moment légalement inutilisables, sous prétexte qu'ils se rapportent à des dépenses qui pourraient bien être votées plus tard. Cela, c'est de l'inédit. On voit habituellement voter des crédits en même temps que les dépenses auxquelles ils doivent subvenir. Fort extraordinairement on a vu voter des dépenses sans songer aux crédits qu'elles nécessitaient, mais ce qui ne s'est pas encore rencontré jusqu'ici, je pense, c'est une Chambre allouant des crédits, sans décréter la dépense ».

L'amendement était en effet anormal, extraordinaire ; il cherchait à recueillir l'adhésion des députés hésitants en leur offrant la perspective de pouvoir arrêter plus tard les travaux dont ils admettaient cependant le

principe par l'adoption des crédits. Mais il n'avait évidemment rien d'inconstitutionnel.

M. Mabille opposait, au contraire, à l'amendement Visart, le reproche d'inconstitutionnalité. « L'amendement Ruzette dit que les ouvrages ne seront pas exécutés aussi longtemps que n'intervient pas une loi qui les autorise, l'amendement Visart ajoute que si cette loi se fait attendre, si le 1er janvier 1907 la loi n'a pas été faite, elle sera censée faite. Nous jouirions donc le premier jour de l'an 1907 d'une loi non votée, mais chose inouïe, née d'un consentement présumé. Et la Constitution que devient-elle ? »

Ce raisonnement ne nous paraît pas convaincant ; le 1er janvier 1907 il y aurait eu une loi réellement votée, issue d'un consentement expressément manifesté en 1905 et non pas seulement présumé en vertu du silence du législateur en 1906. Mais, certes, l'amendement était bizarre et, peut-être sous sa formule habile, pouvait-il entraîner l'adhésion irréfléchie de quelques députés qui n'auraient pas compris la portée de leur vote. L'orateur eut soin d'ailleurs de montrer à tous qu'adopter ce texte équivalait à voter purement et simplement les travaux contestés. Sans doute, disait-il, il va être interdit de mettre la main aux travaux de l'enceinte ; mais si la Chambre est ensuite saisie d'une proposition de loi décrétant qu'il n'y aura pas d'enceinte, ou que le dispositif de cette enceinte sera absolument différent de celui du projet actuel, pouvez-vous croire que la Chambre pourra la discuter et la voter avant le délai fatal ? Supposez-le et admettons que le Sénat adopte entièrement les vues de la Chambre. Mais le troisième organe du pouvoir législatif refusera son intervention, la loi ne sera pas faite à la date fatale et l'enceinte sera construite conformément au dispositif actuel. Ces considérations étaient parfaitement vraies. La Chambre n'eut pas à statuer sur ces amendements ; d'autres propositions conciliatrices, qui ne prêtaient pas aux mêmes objections, furent présentées dans la suite et soumises au vote.

III. De la constitutionnalité des fonds spéciaux. — Les adversaires du projet des travaux d'Anvers, utilisant toutes les armes possibles dans leur résistance, ne manquèrent pas de soulever diverses objections de droit constitutionnel et de renouveler ainsi quelques controverses déjà anciennes. Ainsi le ministère, afin d'assurer la marche régulière et rapide des travaux, demandait au Parlement de voter en une fois tous les crédits nécessaires et d'établir à cet effet un fonds spécial qui serait pendant sept années à la disposition du gouvernement. Ces fonds spéciaux, déclara M. Denis, sont formellement condamnés par les articles 111 et 115 de la Constitution.

A vrai dire l'article 111, qui prescrit que « les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement », me semble n'avoir que des rapports fort éloignés avec la question de la constitutionnalité des fonds spéciaux. Mais il n'en est point de même de l'article 115, ainsi conçu : « Chaque année les Chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget. Toutes les recettes et

dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes ». Le Parlement, en mettant un fonds spécial à la disposition du gouvernement pour plusieurs années, respecte-t-il ces règles ? Sans doute les dépenses effectuées figureront chaque année dans les comptes, mais les crédits ne figureront pas chaque année dans le budget propre de l'exercice au cours duquel le gouvernement s'en servira. Or l'article 115 déclare, d'une part, que le budget doit être voté annuellement, d'autre part, que toutes les dépenses de l'Etat doivent figurer au budget. Et il semble bien que ces deux règles sont intimement unies, inséparables.

Toutefois le gouvernement pouvait invoquer contre cette argumentation un usage contraire, suivi dès les premières années de la mise en vigueur de la Constitution par les hommes mêmes qui l'avaient adoptée sans aucune opposition. Ce n'est que beaucoup plus tard que des objections de droit constitutionnel furent soulevées à ce propos. Le cas n'est point si rare, d'ailleurs, de législateurs qui, de la meilleure foi du monde, méconnaissent les conséquences les plus certaines des principes qu'ils ont votés. Mais dans ces cas, qu'est-ce qui doit servir de guide à l'interprète ? doit-il suivre l'interprétation étriquée, peut-être irréfléchie, donnée au précepte de droit, par quelques-uns des hommes qui ont coopéré à son élaboration, ou ne doit-il pas plutôt s'en rapporter au texte clair, formel de la loi même?

IV. De l'utilité publique en matière d'expropriations. — Quoique la question du dispositif de la seconde enceinte eût été ajournée et soumise aux délibérations d'une commission gouvernementale, le gouvernement persistait à demander l'autorisation de procéder aux expropriations prévues dans le projet pour la construction de cette seconde enceinte. Mais, lui objectèrent divers orateurs de droite et de gauche, l'article 11 de la Constitution décide que « nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique ». Il s'agit évidemment là d'une utilité publique, réelle, actuelle, constatée ; il ne suffit pas d'une utilité purement éventuelle. Vous ne pouvez pas demander à exproprier pour la construction d'une enceinte alors que vous ne savez même pas s'il y aura une enceinte. Tant que nous n'avons pas décidé en quoi elle consistera et où elle sera établie, vous ne pouvez pas dire quels terrains vous seront nécessaires ; vous ne pouvez pas alléguer qu'il y a utilité publique à exproprier telle ou telle parcelle, parce que, peut-être, elle devra être comprise dans les travaux de la future enceinte.

D'après le gouvernement ces expropriations se justifiaient par une double utilité publique. D'une part, les terrains prévus étaient contigus à d'autres qui devaient être expropriés actuellement en vue de travaux maritimes dès maintenant décrétés et qui allaient être entamés immédiatement. Si on n'exproprie pas en même temps les parcelles adjacentes et qui seront vraisemblablement nécessaires dans quelques années pour l'établissement de l'enceinte, ces parcelles aujourd'hui sans grande valeur, vont acquérir une plus-value énorme ; actuellement ce ne sont que des prairies ou des

terres cultivées ; une fois les travaux maritimes décrétés et entamés ; ce seront des terrains industriels et commerciaux, placés à proximité des nouveaux bassins. Si nous ne sollicitions pas actuellement l'expropriation, la Chambre pourrait dans trois ou quatre ans nous reprocher d'avoir gravement lésé les intérêts du trésor public au plus grand profit d'intérêts particuliers.

D'autre part, pendant l'exécution des travaux maritimes et des premiers travaux militaires, le système actuel de défense d'Anvers ne sera plus intact ; il faut que le génie militaire puisse à la moindre alerte par des travaux provisoires suppléer à ces lacunes. Les terrains que nous demandons à exproprier sont précisément les premiers dont le génie militaire aurait besoin pour compléter rapidement la défense de la place.

Au fond, il s'agissait de savoir s'il faut interpréter plus ou moins largement le sens des mots : « utilité publique ». Les orateurs d'opposition voulaient leur donner un sens rigoureux et étroit. Cette interprétation est loin d'être conforme à celle qu'ont suivie les lois organiques de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Nous avons même en Belgique une loi sur l'expropriation par zones, qui permet aux communes d'exproprier non seulement les terrains nécessaires à l'ouverture de nouvelles rues et avenues, mais encore tout un périmètre autour des futures voies de communication. Et puisqu'il s'agit ici de fixer le sens exact de termes plus ou moins amphibologiques, le gouvernement pouvait à juste titre invoquer la pratique et les précédents.

V. Les dotations allouées aux princes de la famille royale sont-elles constitutionnelles ? — En dehors des questions soulevées à l'occasion de l'interminable discussion sur les travaux maritimes et militaires d'Anvers, nous ne voyons qu'un seul problème intéressant de droit constitutionnel qui ait été agité devant le Parlement au cours de la dernière session. Après la mort du comte de Flandre, le gouvernement déposa un projet de loi allouant une dotation annuelle de 200.000 francs au prince Albert, devenu l'héritier présomptif de la couronne. Divers orateurs de la gauche socialiste et de la gauche radicale soutinrent que ce projet était contraire à l'article 77 de la Constitution, ainsi conçu : « La loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne ». Voici leurs principaux arguments.

Toute dotation allouée à un prince de la famille royale n'est qu'une augmentation indirecte de la liste civile ; le roi doit au moyen de sa liste civile subvenir à toutes ses obligations et, par conséquent, pourvoir à l'entretien et à l'établissement de ses enfants et de ses successeurs.

Telle a été sans doute la pensée du Congrès national ; car s'il avait voulu permettre l'allocation aux princes de la famille royale de dotations en dehors de la liste civile, il aurait reproduit dans la Constitution une disposition analogue à celle qui existait dans la loi fondamentale des Pays-Bas. Notre Constitution n'a plus prévu que la liste civile du roi ; par son silence même elle réprouve toutes autres dotations.

Quels sont d'ailleurs les motifs qui ont amené le Congrès national à

décider que la liste civile du roi serait fixée *ne varietur* au début de chaque règne ? Ce sont des préoccupations de convenance ; c'est le désir d'empêcher que la personne du roi et les services qu'il rend au pays ne soient mis en discussion chaque année à l'occasion des budgets. On ne voulait pas qu'il y eût des questions d'argent à débattre entre la dynastie et les représentants de la nation. Ces discussions que le législateur constituant a voulu écarter pour sauvegarder le prestige de la monarchie, les dotations princières les font naître inévitablement.

Enfin les députés de l'extrême-gauche invoquaient l'opinion d'un ancien membre du Congrès national, M. Jacques, qui avait déjà soutenu la même thèse en 1853 et avait déclaré devant la Chambre de cette époque : « Lorsque j'ai voté l'article 77 comme membre du Congrès national, il y a plus de vingt-deux ans, j'y attachais la signification que la liste civile comprend la dotation du chef de l'Etat et de tous les membres de sa famille ».

Le ministre de la justice, M. Van den Heuvel, qui se leva pour combattre la thèse des orateurs de l'extrême-gauche, n'eut pas de peine à montrer le peu de valeur de ce dernier argument. Dans le Parlement de 1853, l'opinion de M. Jacques était restée une opinion isolée, et les seize autres survivants de l'Assemblée constituante, qui siégeaient encore dans les Chambres à cette époque, avaient voté sans hésitation une dotation au prince héritier. Et ces membres qui avaient ainsi donné à M. Jacques le démenti de leur souvenir et de leur appréciation, n'étaient nullement des inconnus : le ministre relevait plusieurs noms d'hommes qui avaient joué un rôle important dans les discussions du Congrès.

L'argument d'autorité n'était certes pas du côté des adversaires du projet de dotation. A trois reprises, en 1853, en 1856, en 1867, les Chambres avaient voté, à des majorités imposantes, des lois allouant des dotations à des princes de la famille royale, quoiqu'à chaque fois la thèse de l'inconstitutionnalité de ces dotations eût été défendue par quelques députés.

L'opinion de M. Jacques en 1853 n'était donc qu'une interprétation personnelle qui ne peut prévaloir contre le sens naturel du texte de la Constitution. L'article 77 parle de la liste civile ; ces mots désignent les fonds assignés au roi. Vouloir faire rentrer dans cette expression les fonds assignés aux princes, c'est lui donner une interprétation extensive, qui est d'autant moins admissible qu'il s'agit d'une restriction de la liberté du pouvoir législatif.

D'un autre côté, le silence de la Constitution belge relativement aux allocations princières ne signifie nullement qu'elle a voulu les interdire. Sans doute, la loi fondamentale de 1815 les prévoyait et ses dispositions ont été abandonnées en 1830. Mais la loi fondamentale avait rendu obligatoire pour le législateur non seulement la liste civile du roi, mais encore la dotation de l'héritier présomptif et elle avait poussé la réglementation jusqu'à fixer invariablement elle-même le chiffre de l'une et de l'autre. L'économie de la Constitution actuelle est toute différente. Le Congrès national a repris textuellement dans son article 77 le texte des chartes

françaises de 1814 et de 1815. Son silence complet à propos des dotations princières ne signifie donc qu'une chose : c'est qu'il laisse en cette matière pleins pouvoirs au législateur.

Toutes ces raisons nous semblent décisives. Quant à l'argument que les adversaires de la dotation tiraient du motif qui a dicté au Congrès national le principe de l'article 77, il ne nous paraît pas bien convaincant. Le législateur, guidé par telle ou telle idée, formule un précepte de droit ; est-il permis de conclure qu'il sanctionne par là-même toute une série d'autres préceptes de droit qu'il s'est abstenu complètement de promulguer, mais qui sont les corollaires de l'idée dont il s'est inspiré ? D'ailleurs, la fixation invariable de la liste civile au début de chaque règne n'a pas seulement pour raison d'être le désir d'éviter les discussions sur la conduite et les mérites du roi ; elle se justifie surtout, parce qu'il convient d'assurer l'indépendance du roi devant le Parlement dans l'exercice de ses pouvoirs, parce qu'il ne faut pas laisser aux Chambres cette arme puissante qui lui permettrait de réduire le pouvoir royal à sa merci : la menace de la réduction ou de la suppression de la liste civile.

L. Dupriez,
professeur de droit public comparé
à l'Université de Louvain.

CHRONIQUE DU DROIT DES GENS

dans ses rapports avec le droit constitutionnel et le droit administratif

(1905)

SOMMAIRE : I. Les faits et les livres. — II. Ce que deviennent les Unions d'Etat. III. Arbitrage et constitution.

I. LES FAITS ET LES LIVRES. — Avant de chercher, dans l'incessant mouvement du droit des gens, faits et livres, les nouveautés les plus proches du droit constitutionnel et du droit administratif, une vue d'ensemble est nécessaire. D'autant plus nécessaire que les événements se pressent et que les documents se multiplient, au point que certains mois en semblent des années.

1. *Les faits.* — Qu'est devenu le temps où les questions politiques ne dépassaient presque pas l'Europe ? Où chacune arrivait à son tour, successivement et lentement ? Où la guerre, à peine née sur un point, se développait, sans qu'une menace de guerre éclatât sur un autre ? Le dualisme austro-hongrois traverse une crise ; l'union suédo-norvégienne est dissoute ; la Macédoine est en effervescence ; et chacun de ces faits, qui, jadis, eût suffi pour remplir l'année politique est à peine un détail dans un ensemble marqué par des événements aux proportions plus amples : le développement et le terme de la guerre russo-japonaise avec la série de ses conséquences, proches ou lointaines, directes ou indirectes ; conséquences asiatiques et conséquences européennes ; guerre mondiale qui n'était pas encore achevée que sa réaction sur la politique européenne, au Maroc, se faisait déjà sentir.

De la question d'Orient, à laquelle, en d'autres temps, les affaires de Macédoine eussent aisément attribué le premier rang, c'est à peine si quelques publications diplomatiques, quelques interpellations parlementaires, et finalement une brève démonstration navale à Mytilène ont conservé, faiblement, presque distraitement, le souvenir. En Macédoine, la situation est grave : les efforts, que depuis 1902, les Puissances ont multipliés, pour rendre un peu de calme et d'ordre à cette partie de l'Empire ottoman, n'ont pas encore abouti. Dans le livre jaune de 1902,

M. Delcassé propose, au rapport du consul de Salonique, M. Steeg : 1° l'établissement d'un budget régulier des recettes et des dépenses dans chaque vilayet, sous le contrôle de la Banque ottomane ; 2° l'autonomie des *valis* ou gouverneurs, nommés pour cinq ans, et assistés d'inspecteurs européens ; 3° la remise à des spécialistes étrangers du contrôle de la justice, de l'organisation de la police et de la gendarmerie. En février 1903, l'Autriche et la Russie s'approprient ce memorandum, moins pour l'appliquer peut-être que pour tenir dans les affaires de Macédoine un rôle prééminent, et, mandataires improvisées de l'Europe, paraissent, leur mandat reconnu, satisfaites. Pressées d'agir par l'Angleterre et la France, elles formulent en octobre 1903 le programme atténué de Mürzsteg, qui prévoit, par échelons, après l'institution d'un inspecteur général, commun aux trois vilayets, une triple réforme militaire, puis financière, enfin administrative et judiciaire. La réforme militaire fait, en 1904, l'objet d'un règlement international de la gendarmerie, placée sous la haute direction du lieutenant général de Giorgis. La réforme financière est promise pour 1905 : à la suite des démarches réitérées des Puissances, la Porte passe avec la Banque ottomane une convention, qui, mise en vigueur le 14 mars, au début de l'exercice financier, doit assurer la régularité de l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses. Mais, unanimes à penser que, pour atteindre un résultat durable, elles doivent contrôler l'application de ce règlement, les Puissances réclament le droit de désigner, chacune, un délégué financier, pour surveiller les réformes. A leur note du 8 mai 1905, la Porte répond en demandant la majoration, à l'entrée, des droits perçus par les douanes ottomanes : et, pour faire céder le sultan, une démonstration navale est nécessaire. En même temps, de partout, des récriminations arrivent : les gendarmes formés à l'école internationale de Salonique, une fois livrés à eux-mêmes, oublient les théories apprises pour revenir, promptement, à leurs vieilles pratiques de brigandage ; dans les secteurs anglais et français, la police est bien faite, mais il est loin d'en être de même dans le secteur autrichien ; les massacres continuent, encouragés par les Turcs ; la réorganisation de la dîme se fait lentement et sa perception paraît vicieuse. On peut s'attendre à des difficultés de toutes sortes (1).

Mais le Proche-Orient est, en ce moment, moins proche de nos pensées

(1) *Livres jaunes : Affaires de Macédoine*, 1902, 1903, 1905 ; Gervais, *Rapport sur le budget général de l'exercice 1906* (ministère des affaires étrangères), p. 72 ; livres bleus : *Turkey, Affairs of south-eastern Europe*, nos 1532, 1467, 1875, 1808, 1879, 2. 249, 2. 490 (ces livres bleus s'échelonnent de 1903 à 1905). Cpr. de très intéressantes discussions au Parlement britannique : notamment Chambre des lords, 28 mars 1905 et Chambre des communes, 3 août 1905 ; de très intéressantes lettres au *Times*, notamment 25 octobre 1905 ; et, dans la littérature spéciale, que de telles questions font éclore : Villari, *The Balkan question* ; E. Durham, *The burden of the Balkans* ; Booth, *Trouble in the Balkans* ; Brailsford, *Races in Macedonia*.

que l'Extrême (1). A maintes reprises (affaire du Malacca, affaire de Hull), la guerre lointaine risque de s'étendre, mais l'*entente cordiale* opère toujours entre l'Angleterre et la Russie l'effet de détente heureuse nécessaire à la paix. Pendant que les hostilités se poursuivent en Mandchourie, l'intervention des Etats-Unis fait proclamer et l'entente des Puissances fait tant bien que mal, respecter le principe de la neutralité de la Chine (note Hay du 10 février 1904). La guerre se localise, le conflit se limite aux deux adversaires de la première heure. Sur terre et sur mer les Japonais sont victorieux. Après la capitulation de Port-Arthur (1er janvier 1905) et le désastre de Tsou-Shima (27-28 mai 1905) la guerre est virtuellement terminée. Le 8 juin, le président Roosevelt invite la Russie et le Japon à négocier. Le 31 juillet les forces russes capitulent à Sakhaline. Le 5 août, les plénipotentiaires russes et japonais se rencontrent à Oyster-Bay. Le 9, les travaux de la conférence de Porsthmouth commencent. Les plénipotentiaires japonais réclament : le remboursement des frais de guerre sans spécification de somme ; la cession de Sakhaline ; la cession au Japon du bail russe de la péninsule du Liao-Toung ; l'évacuation de la Mandchourie ; la reddition à la Chine de tous les privilèges acquis par la Russie dans cette province et la reconnaissance du principe de la porte ouverte ; la cession au Japon du chemin de fer de l'Est chinois, de Kharbine jusqu'à Port-Arthur ; la reconnaissance par la Russie du protectorat japonais sur la Corée ; la concession au Japon du droit de pêche dans les eaux du littoral sibérien, au nord de Vladivostock, jusqu'à la mer de Behring ; l'abandon par la Russie au profit du Japon de tous les navires de guerre russes internés dans les ports neutres d'Extrême-Orient ; la limitation des forces russes dans les eaux d'Extrême-Orient. Mais les Russes opposent un refus catégorique à la cession de Sakhaline, au paiement d'une indemnité de guerre, à l'abandon des navires russes internés en Extrême-Orient, à la limitation future des forces navales russes. Le Japon cède rapidement sur les deux derniers points. On convient de partager Sakhaline. Reste l'indemnité. M. de Martens, qui prête aux plénipotentiaires russes, hors de la conférence, son assistance technique, fait observer que l'indemnité de guerre ne peut-être que le rachat du territoire national. Le 18 août les pourparlers sont suspendus pour trois jours ; le 23, les Japonais proposent un compromis : le Japon restituerait sa moitié de Sakhaline moyennant une somme qui correspondrait approximativement aux frais de guerre du Japon. Le 25 août, nouvelle suspension ; le 27, refus du tsar, et brusquement le Japon cède. Le 5 septembre, le traité est signé, le 16 octobre, il est ratifié. Dans l'intervalle, l'Angleterre a, le 12 août 1905, renouvelé son traité d'alliance avec le Japon, et ce traité, tenu secret jusqu'à la paix, n'est pas sans influer sur elle. Le 17 novembre 1905, nouveau traité, par lequel la Corée tombe au rang d'Etat protégé, et finalement,

(1) Sur les origines de la guerre, cpr. Putnam Weale, *Manchu and Muscovite*, London, 1904 ; Bérard, *La révolte de l'Asie*, Paris, 1905 ; Catellani, *L'Estremo Oriente e le sue lotte*, Milan, 1904.

traité sino-japonais du 22 décembre 1905. Toute une reconstruction de l'équilibre asiatique se forme (1).

Mais, tandis que s'éteint la guerre lointaine d'Asie, des complications surgissent qui, dès le commencement de 1905, passent rapidement, en Europe, au premier plan de l'attention.

La question du Maroc, après les deux arrangements du 8 avril 1904, avec l'Angleterre et du 7 octobre avec l'Espagne pouvait, en 1905, passer, du côté de l'Europe, pour définitivement réglée (2). Quelle était au juste la valeur pratique de ces arrangements ? En assumant la tâche délicate d'organiser au Maroc l'ordre et la sécurité, la France allait-elle, au Maroc, travailler pour elle... ou pour d'autres... l'Angleterre, plus apte au commerce, l'Espagne, plus apte au peuplement, l'Allemagne, plus active à l'un et à l'autre ? Que vaudrait une « pénétration », qui se fixait pour règle essentielle d'être « pacifique », et que pourrait-elle pénétrer ? C'est sur ce point qu'à tous, avec plus ou moins de réserves dans l'expression, l'avenir inspirait des craintes (3). Mais après les déclarations de M. de Bulow au Reichstag, en avril, et malgré l'agitation, qui parut alors un peu factice, du pangermanisme et de ses pamphlets (*Marokko ist verloren. Warum brauchen wir von Marokko*) ? l'acquiescement de l'Allemagne au régime qui, sans charges, lui permettait, trente ans durant, d'élargir son commerce, ne parut pas faire doute. Dans sa chronique extérieure de la *Kreuzzeitung*, le professeur Th. Schiemann, qui passe pour avoir l'honneur des confidences impériales, se déclarait satisfait. Sans doute, écrivait-il, la porte ouverte ne nous est promise que pendant trente ans. « Mais notre fantaisie politique ne va pas assez loin pour apercevoir la France de 1934 » (4). Aussi la stupeur fut-elle grande quand, par la visite de l'Empereur à Tanger, le 29 février 1905, l'Allemagne signifia publiquement — presque théâtralement — sa volonté de tenir les accords franco-anglais et franco-espagnol pour non avenus. Ce brusque changement d'attitude qui mettait en déroute toutes les prévisions, était, dans ses raisons, impénétrable. Etait-ce l'ac-

(1) Cpr. Putnam Weale, *The re-shaping of the far East*, 2 vol. London, 1905, Andre Chéradame, *Le monde et la guerre russo-japonaise*, Paris, 1905 ; René Pinon, *La lutte pour le Pacifique*, Paris, 1906. Sur les origines de cette guerre, cpr. le dernier chapitre, ch. XXXVIII, *Territorial expansion and foreign policy*, de la deuxième édition, très largement revisée, du bel ouvrage de D. M. Wallace, *Russia*, II, pp. 409 et s., London, 1905. Cpr. les éphémérides de la guerre, dans le *Times*, du 30 août 1905.

(2) V. sur ce point notre étude sur *La condition du Maroc, d'après l'accord franco-anglais de 1904*, Paris, 1905.

(3) Seul, peut-être, dans un article de la *Westminster Review*, B. Meakin, dont on connaît sur le Maroc les travaux classiques, eut l'heureux don de prévoir que, du côté de l'Allemagne, éclateraient des difficultés. B. Meakin, *Life in Morocco*, London, 1905.

(4) Schiemann, *Deutschland und die grosse Politik*, 1904, p. 200 (chaque année, les articles hebdomadaire, de Th. Schiemann sont ainsi réunis en volumes, et sous ce titre, depuis 1901).

complissement d'un dessein, médité de longue date, et dont la défaite de Moukden, en abattant la valeur militaire de l'alliance russe, avait marqué le moment ? Etait-ce l'« agacement » de rester en dehors d'ententes, à la cordialité desquelles l'Allemagne seule, ou presque seule, n'avait pas été conviée ? Ou plutôt n'était-ce pas le désir de trouver, après la nouvelle théorie (12 août 1904) du refus de charbon dans les ports neutres, la possibilité d'un dépôt de combustible, et mieux encore, après l'abandon, désormais imminent, de Kiao-tchéou, la faculté de rechercher, sur l'Atlantique, un Chan-toung africain ! Sur le but qu'elle poursuivait, l'Allemagne restait impénétrable. Seuls, ses arguments se trouvaient démasqués. Ils étaient faibles. Elle prétendait que la déclaration du 8 avril, qui lui avait été notifiée par l'Angleterre en ce qui concerne l'Egypte, aurait dû lui être également notifiée (1), en ce qui concerne le Maroc : mais, pour l'Egypte, il y avait cette raison que la déclaration portait atteinte aux droits acquis financiers de l'Allemagne, tandis que, pour le Maroc, la déclaration respectait expressément, au moins pendant trente ans, ses droits acquis commerciaux ; et, d'autre part, c'est un principe qu'une convention d'abstention (l'exemple des conventions d'*hinterland* le prouve) ne se notifie pas. Seul, le traité de protectorat se notifie : mais ni les conventions de 1904 avec l'Angleterre et l'Espagne, ni les protocoles de 1901 et 1902 n'en avaient, manifestement (2), les caractères. Le grief tiré de la mise à l'écart de l'Allemagne avait encore moins de valeur : son prétendu isolement n'était que la fin de la propre solitude de la France ; au prince Radolin, qui l'interrogeait, quelques jours avant la signature de l'accord franco-anglais, M. Delcassé répondait, en toute courtoisie, comme en toute franchise, par une confidence, c'est-à-dire « avec une confiance », dont le prince le remerciait (3). Si M. Delcassé pouvait, par certains points, avoir froissé les susceptibilités allemandes, sa démission, au lendemain de la visite du roi d'Espagne, avait dû satisfaire les plus exigeants. Mais l'Allemagne ne se déclarait pas satisfaite. Si modérées que fussent les réformes proposées à Fez par M. Saint René Taillandier, elle les grossissait au point d'y voir « la tunisification du Maroc ». Prêtant une oreille complaisante aux racontars du maghzen, M. de Tattenbach prétendait que M. St-René Taillandier s'était targué d'un mandat de l'Europe — ce qu'immédiatement M. St-René Taillandier démentait. Pour régulariser la situation, l'Allemagne prétendait que la France ne devait tenir ce mandat, ni de l'Angleterre, ni de l'Espagne, quoique seules politiquement intéressées, mais de toutes les nations représentées à la Conférence de Madrid (19 mai-3 juillet 1880), dont l'acte final (article 17) établissait le régime de l'égalité contrac-

(1) L'argument paraît avoir frappé Dicey, dans l'*Empire review*, mai 1905.

(2) Pourtant, M. R. de Card crut pouvoir publier en 1905, sous ce titre, dangereusement inexact : *Le protectorat de la France sur le Maroc*, une étude dans laquelle il considérait le protectorat de la France au Maroc comme juridiquement créé.

(3) *Livre jaune, Affaires du Maroc*, décembre 1905.

tuelle, économique et politique entre toutes les puissances signataires (1). L'argument était d'une faiblesse extrême : la convention de Madrid n'avait touché qu'un point de la question marocaine : le régime de la protection des indigènes ; l'article 17, éclairé par les travaux de la conférence et plus simplement par le texte de la convention, n'avait qu'un but : égaliser les puissances dans l'exercice de la protection. Il n'avait pas de valeur politique, parce que les Etats-Unis, retenus politiquement en Amérique par la doctrine de Monroe, le signaient. Il n'avait pas de valeur économique, parce que l'Allemagne elle-même, au traité de commerce du 1er juin 1890, avait soin d'introduire expressément la clause de la nation la plus favorisée. A supposer enfin que le traité de 1880 eût eu cette portée dans l'interprétation allemande, il ne l'avait pas dans l'interprétation des autres puissances. Entre l'Allemagne et la France, la question marocaine pouvait faire, en tête-à-tête, l'objet d'un règlement particulier. Mais l'Allemagne ne voulait qu'un règlement général dans une conférence semblable à celle de Madrid, et, tout en faisant de justes réserves sur une semblable interprétation de la conférence et de la convention de Madrid, la France, pour montrer sa bonne volonté, consentit. L'échange de lettres du 8 juillet (2) posa les bases suivantes : souveraineté et indépendance du Sultan ; intégrité de son Empire ; liberté économique ; réformes de police et de finances ; reconnaissance d'un droit spécial de contiguïté de la France. C'étaient les fondements de la conférence dont l'accord Rouvier-Radolin, du 28 septembre 1905 (3) marqua le programme : 1° organisation, par voie d'accord international, de la police hors de la région frontière et règlement de la contrebande des armes ; 2° réforme financière ; 3° étude d'un meilleur rendement des impôts et création de nouveaux revenus ; 4° engagement par le maghzen de n'aliéner aucun des services publics au profit d'intérêts particuliers. L'*affaire* marocaine était terminée : mais la *question* marocaine était ouverte et, si la conférence, convoquée pour le 20 décembre puis pour le 15 janvier, échouait, l'*affaire* pouvait se rouvrir... Rien n'était moins certain, si l'on observait les flottements de l'attitude allemande, que le succès de cette conférence. Pourtant, le 9 juillet 1905, M. Bihourd écrivait à M. Rouvier : « Dans son entretien d'hier, le Chancelier a de nouveau accentué le contraste entre la résistance qu'il croit devoir, avant la conférence, opposer à nos demandes, et la facilité avec laquelle il acceptera nos légitimes prétentions, si l'on se fie à ses paroles et si la conférence se réunit (4) ». C'est sur la foi de cette promesse que la France, à la fin de 1905, arrivait à la conférence sans trop savoir si la parole donnée serait tenue.

Guerre et menace de guerre — conflit russo-japonais, affaire marocaine — n'empêchent pas pourtant le Droit et même la Paix de progresser dans leurs

(1) *Aktenstücke über Marokko*, 8 janvier 1906 (Livre blanc).
(2) *Livre jaune, Affaires du Maroc*, 1905, p. 251.
(3) *Ibid.*, p. 306.
(4) *Ibid.*, p. 240.

efforts : au départ de l'escadre de la Baltique, dans la nuit du 21 au 22 octobre 1904, une flottille de pêcheurs britanniques est canonnée près du Dogger-Bank. Les Russes prétendent avoir tiré sur des torpilleurs ennemis, glissés parmi les pêcheurs. Les Anglais protestent que les Russes ont commis une erreur et même n'ont pu, raisonnablement, se tromper. Au degré de surexcitation où les *raids* maritimes de la marine volontaire russe sur le commerce neutre, avaient, depuis l'affaire du *Malacca* (1), porté le peuple anglais, la situation était grave : mais la Conférence de La Haye venait, précisément, de disposer, au vue d'incidents de ce genre, l'instrument pacificateur de la commission internationale d'enquête (art. 9 à 14 de la convention de La Haye, du 29 juillet 1899, pour la solution pacifique des conflits internationaux). Des torpilleurs ennemis s'étaient ils glissés parmi les pêcheurs ? C'était un fait. Il fallait, tout d'abord, vérifier ce fait, et, pendant cette vérification, gagner du temps. Mais le gouvernement britannique exigeait que, le fait vérifié, la commission internationale d'en-d'enquête formulât un blâme, c'est-à dire appréciât le degré de faute du commandement russe en cas d'erreur. C'était faire dévier la commission internationale d'enquête, la conduire de la vérification d'un fait au prononcé d'une sentence, la détourner de sa nature propre et la ramener vers l'arbitrage (art. 2 de la convention anglo-russe de St-Pétersbourg, du 25 novembre 1904). Mais, si la pureté des principes, ici posés par la Conférence de La Haye, s'altérait sous la pression des circonstances (2), la Paix était sauvée par l'institution de la Commission internationale d'enquête de Paris (22 déc. 1904-26 février 1905) et la sentence atténuée, volontairement imprécise et fuyante, qui prit la forme et le nom de rapport, fut assez habilement illogique pour mettre heureusement fin à l'incident. La même année, le tribunal arbitral anglo-germano-franco-japonais constitué au sein de la Cour de La Haye, rendait sa sentence, le 22 mai 1905, au seul dissentiment du membre japonais, M. Motono (3), dans l'affaire des taxes immobilières du Japon. Un peu plus tard, le 8 août 1905, le tribunal arbitral franco-anglais des *boutres* de Mascate, constitué au sein de cette même Cour, rendait une décision, qui montrait, à quelques mois d'intervalle, une heureuse activité (4). La France, déjà liée par des traités d'arbitrage avec le Danemark, l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas (1903-1904), en passait avec la Suède et Norvège et la Suisse. Un grand nombre de puissances étrangères imitaient ce mouvement en signant, ratifiant ou projetant de semblables traités : et, pour ne citer

(1) V. notre chronique dans cette *Revue*, 1904, p. 858.

(2) André Mandelstam, *La commission internationale d'enquête sur l'incident de la mer du Nord*, Paris, 1905.

(3) Les deux autres membres du tribunal étaient MM. Gram, surarbitre et Renault. Cpr. *L'arbitrage des baux perpétuels au Japon*, dans la *Rev. génér. de dr. intern. public*, sept.-oct. 1905.

(4) Cpr. *infrà*, l'étude détaillée de cette affaire qui pose, au point de vue de la protection, d'intéressants problèmes.

que des signatures, l'Autriche-Hongrie en échangeait avec les Etats-Unis (6 janvier 1905), l'Angleterre (20 janvier 1905), la Belgique avec l'Espagne (février 1905) et le Danemark (20 avril 1905), la Norvège avec le Portugal (6 mai 1905), la Russie avec le Danemark (1er mars 1905), l'Italie avec le Pérou (18 avril 1905) (1). Les nouveaux traités de commerce de l'Allemagne, à l'exception du traité russo-allemand, contenaient la clause arbitrale. La convention franco-anglaise du 8 avril 1904, portant renonciation de la France au droit de pêche à Terre-Neuve, prévoyait qu'une indemnité pécuniaire, à fixer par arbitrage (art. 3), serait allouée par le gouvernement britannique aux Français qui seraient en conséquence, obligés, soit d'abandonner les établissements de pêche et de préparation du poisson, qu'ils possédaient sur le « Treaty Shore », soit de renoncer à leur indemnité. Les demandes d'indemnité, soumises par l'arrangement de Londres, du 7 avril, au tribunal arbitral de Paris, du 6 mai au 9 août 1905, ont été réglées en cinquante et une séances, sans que les arbitres aient eu besoin de recourir, pour les départager, au surarbitre prévu par la convention (2).

2. *Les livres*. — Et, pendant que les faits succèdent aux faits, les livres succèdent aux livres. Les uns sont inspirés directement par les événements, les autres, étrangers à leur cours : livres du passé, qui, par plus d'une page, inattendue, ramènent des clartés sur le présent ; livres de science, qui, dédaigneux de l'actualité, la dominent, et, n'étant pas d'un moment, sont de tous.

Si active que soit l'action politique, la pensée politico-juridique, qui la suit et l'enregistre, qui l'observe et qui l'annote, est plus active encore. Mais elle est trop souvent fébrile, irritée dans sa curiosité par l'actualité trop proche, énervée par les exigences d'une information trop pressée, débordée par la rapidité, sans cesse renouvelée, d'un tourbillon d'événements. Et les livres succèdent aux livres, sans être assez médités. La guerre russo-japonaise est au premier plan de l'actualité. Ses phases parallèles, terrestre et maritime, se suivent d'un mouvement ininterrompu ; la neutralité même est semée d'incidents : l'affaire du Malacca, l'affaire de Hull, l'affaire de Kamranh. A chaque instant naissent des questions nouvelles. La pensée juridique, pressée de s'exprimer, descend au journal : des interviews, des articles, des lettres, apportent aux lecteurs des grands quotidiens des discussions intéressantes, mais trop actuelles pour ne pas être éphémères. Un livre de coordination, excellent d'ailleurs — écrit et pensé — celui de Lawrence (*War and Neutrality in the Far East*) paraît cinq mois après l'ouverture des hostilités, trouve sa seconde édition trois mois plus tard, mais, quand la guerre est finie, n'est plus remis sur le métier pour une troisième édition qui nous donnerait un ensemble : l'actualité s'est éloignée.

(1) Cpr. Meurer, *Die Haager Friedenskonferenz*, München, 1905, pp. 203-204.
(2) *Rapport sur le budget général de l'exercice 1906* (*Min. des affair. étrang.*, p. 343).

Cependant, il reste après cet ouvrage, vieux d'un an (et que d'événements dans ce temps !), des incidents nouveaux à recueillir, à observer, des théories nouvelles, écloses dans l'intervalle, à exposer, à étudier. Le monde juridique attend un livre sur la guerre russo-japonaise et le droit des gens. Mais l'actualité veut que ce livre paraisse avant la fin de la guerre. Ce ne seront pas des juristes, mais des journalistes qui l'écriront. Il ne sera pas formé d'observations coordonnées, mais de chapitres ajoutés bout à bout. Il ne sera pas fait de réflexion, mais simplement de documentation. Il ne sera pas écrit à la plume, mais aux ciseaux. Tour à tour les ciseaux travailleront dans les ouvrages généraux du droit des gens, et presque toujours dans le même (Hall, *International law*), ou bien dans les nouvelles des journaux, et presque toujours du même journal (le *Times*). Personne plus que nous n'apprécie la haute valeur de l'ouvrage de Hall. Personne plus que nous n'apprécie la très haute valeur du *Times*, comme source d'information du droit des gens pendant la guerre russo-japonaise. Mais des découpures de Hall et du *Times*, MM. Smith et Sibley ont su faire, en 494 pages, un si prodigieusement vain assemblage que ce gros volume in-8° n'est qu'une illusion, un *storehouse*, a dit une critique amie. Que n'a-t-on réuni les lettres de Holland au *Times*, et les *leading* articles, juridiques ou diplomatiques, du grand journal de la Cité, dans un livre analogue à celui qui devait grouper, en décembre 1905, ses chroniques militaires : *The war in the far East*, 1904-1905, *by the military correspondent of* « *The Times* ». Pourquoi l'actualité juridique commet-elle ce non-sens de ne pas emprunter la seule forme qui convienne aux choses de l'actualité ? Ni M. Stead, le directeur de la *Review of Reviews*, ni le baron Suyematsu, l'homme d'Etat japonais, n'ont commis cette faute. Ayant, au jour le jour, suivi l'actualité dans une série d'articles, ils se sont contentés, à la fin de la guerre, de les réunir. Leurs volumes, édités en septembre 1905, renferment des études qui méritaient, en effet, de n'être ni perdues, ni dispersées : dans *The risen sun*, du baron Suyematsu, l'interprétation japonaise des origines de la guerre (p. 36-91), le statut juridique des étrangers au Japon (p. 112-119), le Japon et la France (p. 298-311), la réponse à certaines accusations contre le Japon (p. 329-335) ; dans *Great Japan, a study of national efficiency*, de M. Stead, « dédié avec admiration à la nation japonaise », maint chapitre, mais surtout (p. 427, etc.), le morceau caractéristique qui commence ainsi : « Il est douteux qu'il y ait jamais eu de grande nation dotée d'un sens international aussi complet que le Japon », morceau qui renferme au point de vue de l'histoire et du pur droit des gens plus d'un passage qui ne manque ni d'originalité ni de saveur, mais dont la simple lecture d'un livre classique, *Things japanese*, de Chamberlain, suffit à mettre au point la trop optimiste ardeur, et dont la proposition de passer par les armes les neutres qui cherchent à forcer un blocus, risquera sans doute, à plus d'un internationaliste, d'apparaître comme la formule barbare d'un pacifisme trop sévère. De tels livres, hâtifs et passionnés ont la qualité de leurs défauts : ils sont riches de faits et d'idées, de mouve-

ment et de vie ; contemporains de la lutte, ils en gardent l'ardeur ; ils sont les témoins ardents d'événements devant lesquels la science même a peine à demeurer impassible.

Pour trouver un peu d'impassibilité, il faut s'abstraire de son temps ; pour s'en abstraire, sans trop sortir du mouvement et de la vie, on peut recourir aux mémoires. En fait de politique extérieure, en des matières qui confinent au droit des gens, les biographies des hommes d'Etat anglais sont presque aussi riches de renseignements qu'en fait de politique intérieure. Taine, en un accès de verve, les a — l'on s'en souvient — spirituellement raillées. « Le lendemain de l'enterrement d'un homme célèbre, ses amis et ses ennemis se « mettent à l'œuvre... S'il n'y a pas de génie littéraire dans la famille, on « choisit un gradué d'Oxford, homme consciencieux, homme docte, qui « traite le défunt comme un auteur grec, entasse une infinité de documents, les surcharge d'une infinité de commentaires, couronne le tout « d'une infinité de dissertations... » Que la verve s'exerce contre l'infinité des commentaires, ceci s'explique. Mais il n'est pas d'esprit scientifique — et Taine, historien, moins qu'un autre — qui se plaigne de l'infinité des documents. De documents, nous n'en avons jamais assez, surtout en ces matières, secrètes ou discrètes, de la politique extérieure, où nous introduisent la vie de lord Granville (1815-1891) par lord Edmond Fitz-Maurice, et, de lord Randolph Churchill, par Winston-Spencer Churchill, chacune en deux copieux volumes. Le droit des gens, qui confine à l'histoire diplomatique, y trouvera plus d'un document neuf sur la guerre de Chine (1856), la formation de l'Italie, le régime du Danube et du canal de Suez, la question d'Egypte, l'arbitrage de l'Alabama (*The life of lord Granville*, I, p. 118 et s., p. 347 et s. ; II, p. 81 et s., 239 et s., p. 305 et s.), sur les rapports anglo-russes et anglo-allemands, en deux entretiens, des plus curieux, de lord R. C avec le Czar, en 1888, et avec le prince de Bismarck, en 1893 (*The life of lord Randolph Churchill*, II, p. 358 et s., 477 et s.). Mais ce ne sont pas seulement des biographies, ce sont des autobiographies que nous apportent les confidences parfois intéressantes, d'un ministre anglais, homme de second plan, K.-C. Saint-John (*Memoirs of a retired diplomatist*) et les révélations, parfois sensationnelles, de l'ancien ambassadeur des Etats-Unis à Berlin, Andrew White, dont le journal, à la Conférence de La Haye (*Autobiography of Andrew Dickson White*, II, p. 250-354), mériterait, à lui seul, une analyse particulière. Les chercheurs de documents diplomatiques regretteront que la vie de lord Dufferin (2 vol., Londres 1905, par sir A. Lyall) soit si maigre de renseignements dans une carrière pourtant si remplie. Mais ils ne regretteront pas d'ouvrir le livre où l'ancien ambassadeur de France au Quirinal, M. Billot, a récemment exposé la formation de l'entente franco-italienne, dont il fut l'heureux artisan : *La France et l'Italie ; histoire des années troubles* (1881-1892). Il y a là pour les juristes, notamment sur les conventions tunisiennes (t. II, p. 332 et s.), des pages qui sont précieuses.

L'année de la victoire de Tsou-Shima, du centenaire de Trafalgar, le

capitaine Mahan, après une vie de Nelson, ferme la série de ses travaux sur « l'influence historique de la domination de la mer (*The influence of sea power upon history*), par l'étude qui restera, sans doute, comme la plus remarquable de toutes : *Sea power in its relations to the war of 1812*, en deux volumes, dont le premier renferme, de l'Indépendance des Etats-Unis au traité Jay, du traité Jay aux Ordres en Conseil, des Ordres en Conseil à la guerre, la plus intéressante histoire diplomatique des Etats-Unis qu'il nous ait été donné de lire dans une période qui, pour le droit des gens maritime, est de tout premier ordre. Tandis que des livres rapides s'essouflent à suivre l'actualité, dans ses modifications incessantes, les livres médités, qui s'attachent aux grands sujets fondamentaux, bénéficient des reflets que le présent renvoie sur le passé. M. de Martens publie le tome XIV de ses *Traités de la Russie avec les puissances étrangères* (France, 1867-1880). Ouvrez ce volume, p. 368 : « Les dispositions personnelles de « l'empereur Alexandre en faveur de la France étaient connues et le comte « de Noailles n'avait pas lieu de les mettre en doute. Mais il lui semblait « qu'*une nouvelle constellation politique pourrait facilement les altérer* : en « général, le diplomate français jugeait l'Etat de choses en Russie avec un « certain scepticisme. Ainsi il lui semblait que le culte du peuple russe pour « son souverain s'adressait plutôt à son rang qu'à sa personne... Les succès « militaires entretiennent dans la société russe le sentiment de la fierté « nationale. Mais, *si cette fumée se dissipait, que deviendrait ce grand « empire* ? » Ne croirait-on pas que ce rapport est de 1904 ou de 1905, non des 14-26 septembre 1816 ? Et, pour goûter l'actualité dans toute sa force, pour la comprendre, dans toute son étendue, le mieux n'est-il pas de se tourner vers le passé, pour en retrouver la permanence ?

Pourquoi la science se mettrait-elle, comme l'information, à la poursuite de l'actualité ? Le livre qui travaille à la construction des principes, n'échappe à l'actualité du jour que pour joindre, sous l'observation généralisatrice, les faits de la veille à ceux du lendemain. Simultanément en Angleterre, en Belgique, en France, se construisent, en 1904-1905, trois traités généraux, qui, chacun, résument les tendances individuelles ou nationales d'esprits variés.

Tous ceux qui s'occupent de droit international savent le charme des études historiques de M. Nys. Nul plus que lui n'aime les livres, et surtout les vieux livres. Et ce fut une surprise quand, des problèmes du passé, l'on vit sa curiosité descendre à ces problèmes du présent, auxquels, de proche en proche, il se trouvait entraîné par le déroulement de l'histoire. *Le droit international, les principes, les théories, les faits :* ce titre, ou plutôt ce sous-titre, indique assez à quel point de vue se place M. Nys. Qu'il s'agisse de principes, de théories ou de faits, c'est un observateur, dont la curiosité, toujours hospitalière, s'ouvre toute grande à la classification des événements ou des doctrines. Infatigable lecteur, il écrit, plus d'une fois, en lisant. Ami des livres, il les ouvre au passage qui l'a frappé et, par une modestie charmante, se retire devant l'auteur, auquel il

cède immédiatement la parole. Nulle manière d'écrire le droit des gens n'est plus sympathique. Mais en même temps elle témoigne d'un remarquable souci de laisser les idées se produire d'elles-mêmes et sans contrainte dans la forme qui, le plus souvent, leur aura servi de vêtement premier, et ceci même est hautement scientifique. Dans un premier volume, en 1904, M. Nys étudiait la notion et la définition du droit international, la société des Etats, la reconnaissance des Etats, le cadre de la communauté internationale, le caractère positif du droit international, ses modes de formation, sa codification, les points de contact du droit international avec d'autres matières, les auteurs ; puis l'Etat, la théorie des nationalités, la classification des Etats, l'extinction de l'Etat ; enfin le territoire, les frontières, le domaine d'eau, les détroits, les canaux, la mer littorale, le domaine aérien. Dans un second volume, en 1905, il considère l'acquisition du territoire, les fleuves et les lacs internationaux, la haute mer, les droits essentiels — la liberté et l'indépendance, l'égalité — et leurs applications, la Papauté, les représentants et les organes des Etats dans les relations internationales. Et, sans doute, il se pourrait que, de section en section, l'ensemble du droit international parût un peu trop fragmenté. Mais la souplesse de cette méthode permet à l'exposé de suivre les idées et les faits, avec une fidélité plus complète. Elle permet à l'histoire, à chaque instant, de reprendre sa place, et donne au livre de M. Nys un air de charme et d'originalité, qui n'appartient qu'à lui.

Le maître livre du professeur Westlake est de ceux devant lesquels la gratitude scientifique s'élève au respect. C'est l'expérience de toute une vie, qui tient dans ce volume élégant et bref, premier tome d'un ouvrage qui n'en aura que deux et que l'auteur offre, en sa préface, aux étudiants, aux gens du monde (*average Englishmen interested in public affairs*), comme un manuel, tandis que la puissance et l'originalité des vues, la justesse pénétrante des formules, la profondeur des aperçus, en font le digne couronnement d'une des plus belles carrières scientifiques de ce temps : livre vraiment représentatif et qui nous donne en un substantiel extrait, le suc, non pas seulement du droit anglais, mais plus encore de l'esprit anglais. Peu de citations, ce qu'explique, non pas seulement le caractère en apparence élémentaire du livre, mais surtout le peu de goût de l'esprit anglais pour l'érudition compilatoire. Beaucoup d'exemples et de cas pratiques, tirés, comme il convient, de la jurisprudence anglo-américaine : un admirable discernement dans leur choix, une rigoureuse sûreté dans leur analyse. Toutes les questions générales qui tiennent à la nature de l'Etat, au droit constitutionnel, à l'histoire, rapidement déblayées, en une quarantaine de pages, avec le désir d'arriver tout de suite aux questions de droit positif et précis, qui, faisant le propre objet du droit des gens, doivent faire le propre objet du livre. Alors, très simplement ajoutées les unes aux autres, une série de dissertations sur l'origine, la continuité, l'extinction des Etats (ch. IV), sur le territoire de l'Etat (ch. V à IX), sur les ressortissants territoriaux (ch. XI), et, dans un ordre qui,

vers la fin, déconcerte un peu, la diplomatie, l'action politique des Etats, la protection des sujets au dehors (ch. XII à XV), l'arbitrage international. Comparé aux excellents *Principles* de Lawrence, l'ouvrage du professeur Westlake (plus approfondi, puisqu'en ce premier volume il n'épuise encore que le droit de la paix) est loin d'en avoir le mouvement historique, la coordination, le plan impeccable d'élégance. Mais ces qualités, toutes latines, qui font pour des Français, plus que pour des Anglais, le charme exceptionnel du livre de Lawrence, n'ont rien d'anglo-saxon. Et le livre du professeur Westlake est essentiellement anglais. Toutes les questions d'intérêt britannique — questions coloniales et maritimes — y sont traitées avec un soin, une sûreté, une profondeur, qui font de ce petit livre un véritable monument. La reconnaissance de la belligérance des insurgés, la succession d'Etat à Etat, les titres au territoire, les sphères d'influence ou d'intérêt, la piraterie, le régime des vaisseaux de guerre en temps de paix dans les eaux territoriales sont des morceaux de tout premier ordre, et nous ne citons qu'au hasard de nos souvenirs. Science fluide chez certains auteurs, qui cèdent trop exclusivement aux tentations trop séduisantes de l'histoire ou de la philosophie, le droit des gens se présente ici, tel que la science anglaise l'a formé, dans toute la précision d'un droit pratique, issu des précédents, modelé, simplement et sans emphases, sur la réalité vivante, avec ce sens juridique, qui demeure le souverain privilège de quelques rares esprits.

Moins heureuse que la science anglaise, la science française attend toujours son livre représentatif. Car, à la différence de l'école anglaise, qui, depuis longtemps a fixé son but, sa méthode et presque sa doctrine, l'école française en est encore à chercher sa voie. Sera-t-elle théorique ou pratique ? Philosophique, historique ou juridique ? Novatrice ou éclectique ? Classique ou hardie ? Elle ne le sait encore. A sa manière d'aborder le droit des gens dans l'étroite lisière des divisions civilistes (les personnes, les biens, les modes d'acquisition de la propriété, les sanctions, avec la guerre pour procédure), il est visible qu'elle est encore incertaine. Et pourtant, à son activité monographique, à son emploi simultané de toutes les sources, à son goût de toutes les recherches historiques et philosophiques, il est aisé de pressentir qu'elle acquiert, chaque jour, dans le détail, une maîtrise croissante, et qu'après ce long apprentissage elle doit venir enfin à l'entière possession d'elle-même. Pour arriver à cette émancipation décisive, il faut cependant qu'elle ait liquidé plus d'un problème de droit public, comme celui de la personnalité et de la souveraineté de l'Etat, de droit international public, comme celui de l'indépendance ou de l'interdépendance des Etats. Et ce ne sera pas trop, pour une telle œuvre, de toutes les forces du droit public et du droit international public réunies. Mais ces forces sont encore en travail. Tant qu'elles cherchent ou qu'elles luttent, est-il possible de construire avec la précision, la sûreté, la maîtrise souveraine que demande une œuvre d'ensemble ? Et si, pour avoir cette précision, cette sûreté, cette maîtrise, il est, en ce moment, nécessaire

de se replier sur les positions acquises, alors qu'elles sont contestées, de quoi l'œuvre est-elle représentative, d'une science ou d'un système ? Par la force même des choses, l'œuvre de M. Mérignhac devait être ce qu'elle est en effet : par la forme, un remarquable effort vers les vues générales, et, sur certains points, un appel, très juste, du droit international au pur droit public ; par le fond, l'exposé pondéré, très sage, parfois même, à notre gré, trop sage, de la doctrine ancienne ; mais, si la doctrine de M. Mérighnac, essentiellement classique, ne représente qu'une face de la science française, son talent précis, élégant et ferme est éminemment français, et, pour le définir de la manière qui, non seulement est la plus juste, mais qui, nous le sentons, doit lui être la plus agréable, éminemment classique. — Qu'importent les réserves que nous aurions à marquer après une constatation de ce genre ? Mieux vaut louer le noble effort doctrinal de ce premier volume : *Les prolégomènes et les théories générales*, grâce à quoi nous avons, sur la personnalité de l'Etat, sur les conditions nécessaires pour l'accomplissement de la mission d'Etat, sur les causes primordiales et secondaires de ses destinées, sur la solution par la voie du droit des litiges internationaux, des ensembles qui n'avaient été jamais encore si complètement présentés.

Pendant que la haute science procède aux grandes architectures, de vaillants ouvriers réunissent des matériaux et les amènent à pied d'œuvre.

Tous ceux qui s'occupent du droit de la guerre maritime savent de quelle importance sont, en cette matière, les doctrines anglaises, et de quelle influence ont été, sur ces doctrines, les décisions de la jurisprudence anglaise des prises. Mais cette jurisprudence, si nécessaire à la connaissance du droit anglais, était difficilement accessible, à raison du nombre et de l'importance des recueils qui, successivement, l'avaient reçue depuis les six volumes de *Reports* de sir Cristopher Robinson (1798-1808), jusqu'aux *Reports* de Th. Spinks (1854-1856), en passant par ceux de Th. Edwards (1808-1812) et d'Acton (1809-1811) et de John Dodson (1811-1822). En Angleterre même, cette dispersion des sentences en de nombreux volumes, sous des collections variées, faisait désirer leur concentration dans l'unité d'une édition d'ensemble : le rapport de la commission interministérielle de 1902 sur le droit de prise en exprima le désir. En conséquence de ce vœu, M. E. S. Roscoe, *barrister at law, admiralty registrar of the Supreme court*, fut chargé, par cette commission de fondre, en une seule collection, les *Admiralty Reports*. C'est cette utile entreprise qu'il vient d'achever. En deux volumes de XLVIII-650 et XXVIII-660 p., il donne toute l'évolution de la jurisprudence suprême des prises, tant devant la Haute Cour d'amirauté que devant la commission judiciaire du conseil privé. Remontant jusqu'à 1745 pour s'arrêter en 1859, il embrasse, des préliminaires de la guerre de Sept ans jusqu'à la guerre de Crimée, toutes les campagnes maritimes de l'Angleterre. Groupant toutes les décisions qui, de même ordre en fait, se résument, en droit, dans une même formule, écartant les affaires qui ne présentent

qu'un pur intérêt d'espèce, omettant à dessein de reproduire, comme Robinson, les développements des avocats, toutes les fois que la sentence se suffit à elle-même, c'est-à-dire presque toujours, rapprochant les cas identiques par de simples notes, éclairant le tout de brefs renvois complétés par deux minutieuses tables des matières, l'habile éditeur de ce nouveau *Recueil* a su faire une œuvre sobre et substantielle, brève et claire. Quand la science, plus que jamais, comprend qu'avant de construire elle doit rassembler des matériaux, une telle publication vient à son heure. Grâce à elle il sera facile de suivre, dans la série des problèmes particuliers (licence de commerce avec l'ennemi, blocus, contrebande, caractère ennemi du propriétaire), l'évolution générale du droit des prises, et l'influence, presque exclusive, que de rares personnalités, telles que sir W. Scott (lord Stowell), y exercèrent.

II. Ce que deviennent les unions d'Etat. — L'Etat est une souveraineté, c'est-à-dire une force. Or c'est une loi des forces qu'elles tendent au mouvement. Mettez deux souverainetés en contact : aussitôt elles tendent l'une et l'autre à progresser, soit par l'absorption, soit par l'isolement. Quand le contact est fort, c'est l'absorption : la Confédération évolue vers l'Etat fédéral, l'Etat fédéral vers l'Etat unitaire et, généralement, le protectorat vers l'annexion. Quand le contact est faible, c'est l'isolement ; de l'union réelle l'Etat passe à la séparation, soit par l'intermédiaire de l'union personnelle, ce qui pourrait être le cas de la Hongrie, soit directement, ce qui est, dès maintenant, le cas de la Norvège : évolution fatale, commandée par la nature même de la souveraineté.

1. *Dissolution de l'Union suédo-norvégienne* (1). — De multiples causes en avaient, dès la formation, préparé la chute. D'abord un malentendu initial. Dans la pensée de la Suède, privée de la Finlande par le traité de Frederikshamn, la Norvège devait remplacer, par une conquête nouvelle, la province perdue. Dans le dessein du roi de Suède et du prince héritier Charles-Jean (Bernadotte), collaborateurs des Alliés, l'acquisition de la Nor-

(1) Christian Schefer, *Bernadotte roi*, Paris, 1899 ; R. Nisbet Bain, *Scandinavia, political history of Denmark, Norway and Sweden, from 1513 to 1900*. Cambridge historical series. Cambridge, 1905. *Danemark's Riges historie*, VII, 1813-1864, Copenhague, 1903-4 ; E. Thurgren, *Sveriges Grundlagar samt Norges Grundlov*, Stockholm, 1864 ; Raeder, *Unionen og egen udenrigsminister*, Christiania, 1893 ; Nils Eden, *Die schwedisch-norwegische Union und der Kieler Friede* (trad. du suédois), 1897 ; Garborg, *Norges Selvstændighedskamp*, Fagerstrand, 1894 ; Flodstrom, *Sveriges och Norges utrikesstyrelse*, Stockholm, 1903 ; *Konsulat-förhandlingarna granskade ur svensk synpunkt*, Stockholm, 1904 ; Karl Nordlund, *La crise suédo-norvégienne (historique et documents)* Stockholm, 1905 ; Fridtjof Nansen, *La Norvège et l'union avec la Suède*, Paris, 1905 ; Drolsum, *La Norvège, Etat souverain*, Paris, 1905 ; Eden, *La Suède veut la paix*, Stockholm, 1905 ; Claparède, *La Norvège indépendante*, Genève, 1906 ; *Adde*, John Ask, *Le conflit norvégien*, dans cette *Revue*, 1894, I, p. 215 ; Schefer, *Le conflit suédo-norvégien*, dans la *Rev. génér. de dr. intern. publ.*, 1899, p. 267.

vège devait être le prix de leur concours, et sa perte la peine de la fidélité du roi de Danemark à Napoléon. Par le traité de Saint-Pétersbourg (5 avril 1812) Alexandre Ier s'engage « à procurer la Norvège à la Suède ». En 1813, l'Angleterre et la Prusse donnent leur assentiment, et, battant les Danois au lendemain du désastre de Leipzig, le roi de Suède obtient, de leur roi Frédéric VI, la couronne de Norvège (traité de Kiel du 14 janvier 1814). Le roi de Danemark renonce à la couronne de Norvège. Mais l'Assemblée nationale convoquée à Eidsvod, près de Christiania, le 17 mai 1814, refuse de sanctionner le traité de Kiel. Votant une nouvelle constitution, elle élit pour roi son gouverneur, le prince dano-norvégien Christian-Frédéric et, du traité de Kiel, qui l'avait détachée du Danemark, tente de faire sortir, vis-à-vis de la Suède, son indépendance. En juillet, Charles-Jean pénètre en Norvège. La Suède a l'avantage des armes, la Norvège la protection, toute naturelle, de ses montagnes et de ses forêts. Conscient des difficultés de sa tâche, Charles-Jean, diplomate, cherche, par un expédient, la solution d'un problème que, militaire, il trouvait trop ardu. Plutôt que de vaincre la Suède, préférant la gagner, il lui offre, par la convention de Moss, du 14 août 1814, une union dans laquelle la Suède ne voudra jamais voir qu'une annexion adoucie par la précaution des formules et, pour ainsi dire, une conquête tempérée par l'amitié. De son côté, la Norvège, persuadée que Charles-Jean agit non par générosité mais par nécessité, pénètre dans l'Union, non pas en inférieure, mais en égale. Fière de son histoire, de l'ancienneté de la maison de Norvège, qui remonte au IXe siècle et de la parité de son union avec le Danemark, depuis l'extinction de sa monarchie propre (872-1387), elle n'entend pas plus être province de Suède qu'elle n'avait antérieurement été province de Danemark : le 20 octobre 1814, le Storthing déclara que « la Norvège sera à l'avenir, comme Etat indépendant, réunie à la Suède sous un seul et même roi, mais en conservant sa constitution, à laquelle cependant, on apportera les changements rendus nécessaires dans l'intérêt du royaume et à l'occasion de son union avec la Suède ». La révision faite et la loi fondamentale votée, la jonction des deux Etats fut réalisée par l'Acte d'Union (*Riksakt*) du 6 août 1815. En apparence elle s'opérait, du côté de la Suède comme de la Norvège, dans un esprit de parfaite égalité. « Pour plusieurs raisons, disait Charles-Jean (lettre du 12 avril 1815, à la Diète suédoise accompagnant l'Acte d'Union), Sa Majesté s'est crue autorisée à reconnaître le principe d'une égalité parfaite entre les deux pays ». La Diète suédoise déclare que les ordres du royaume ont reconnu la parfaite égalité des deux Etats. L'article 1er de l'Union porte : « La Norvège sera un royaume libre, indépendant, indivisible et inaliénable, uni avec la Suède sous un seul roi ». Mais, dès le début de l'Union, la Suède, traitant la Norvège en province conquise, place dans sa monnaie, dans son sceau, les armes de Norvège à côté des armes de Suède, un Suédois reçoit le commandement de la forteresse-frontière de Frediksten (1815); et, seules,

les pressantes représentations des Norvégiens viennent à bout de ces tendancieuses mesures : du côté suédois, l'Union est l'adoucissement de la conquête ; du côté norvégien, l'aveu de son impossibilité. L'esprit de supériorité qu'y portait la Suède fausse, dès l'origine, le sens égalitaire de l'Union.

A ce premier germe de rupture s'en joint un second. La Suède et la Norvège n'ont pas, à l'intérieur, le même tempérament politique. Le peuple suédois est fidèle au passé : sa Constitution, monarchie limitée par la noblesse, atteste son attachement à la tradition. L'indépendance norvégienne, au contraire, active, presque turbulente, a toujours eu le goût des réformes. La Suède est aristocratique, la Norvège est démocratique. Le parti des hobereaux de Suède, qu'on appelle en Norvège « les Grands-Suédois » (*Stor-Svensker*), s'oppose, d'instinct, à toutes les revendications norvégiennes. Les idées démocratiques de la Norvège n'effraient pas seulement le parti des Grands-Suédois, mais le roi, qui tente, contre la Norvège, de s'appuyer sur la Suède. En vertu de la Constitution norvégienne (art. 79), le roi peut, par un veto répété, frapper de nullité la loi votée, par deux fois, de Storthing en Storthing, mais au troisième vote, le Storthing l'emporte : tel est son droit ; comme il en use, en 1821, pour l'abolition de la noblesse en Norvège, le roi s'irrite et le Storthing refusant, assez maladroitement, de prendre sa part de la dette danoise, le roi s'en plaint aux Puissances. Dans une circulaire du 1er juin 1821, toute pénétrée de l'esprit de la Sainte-Alliance, il propose la suppression du droit de légiférer sans la consentement du roi, la convocation du Storthing de cinq ans en cinq ans, l'amovibilité des hauts fonctionnaires, des restrictions à la liberté de la presse. La Constitution norvégienne donne au roi le droit de nommer, en Norvège, un gouverneur, et, qui plus est, un gouverneur suédois : il en profite. Quand le Storthing en vote la suppression (9 décembre 1859), la Chambre des seigneurs de Suède ne permet pas au roi de Norvège de l'accepter : c'est seulement en 1873 que la réforme aboutit (5 juin 1873).

A ces différences politiques s'ajoutent de fortes divergences économiques. La Norvège est un port, la Suède une ferme. Tandis que la Norvège, toute sur la mer, est commerçante et libre-échangiste, la Suède est agricole et protectionniste ; tandis que la Suède a plus de deux fois la population de la Norvège, la flotte de commerce de la Norvège, la quatrième du monde, est trois fois plus considérable que celle de la Suède : de là des difficultés sans nombre, des conflits et des heurts que l'Acte d'Union, trop laconique, n'avait pas assez pris soin de prévenir et, le cas échéant, de régler. D'après l'Acte d'union, la Suède et la Norvège forment deux royaumes distincts, ayant, chacun, leur constitution, leurs lois, leur armée, leurs traités, leur pavillon et jusqu'à leurs douanes. De commun, et pour assurer l'unité de leur politique extérieure, elles n'ont que leur roi : § 4. Le roi aura le droit de réunir des corps de troupes, de déclarer la guerre et de conclure la paix, de former et de rompre des alliances,

d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques. Ceci dit, l'Acte d'union ne mentionne les affaires étrangères, centre et base de l'Union, qu'en cas de vacance du trône (§ 7). C'est qu'au début de l'Union, les constitutions de la Suède et de la Norvège accordaient au roi toute liberté pour la direction des affaires extérieures. Par la Constitution norvégienne de 1814 (§ 28), les affaires diplomatiques échappent à la connaissance du Conseil des ministres norvégien ; d'après la Constitution suédoise de 1809, elles échappent à l'examen du Conseil des ministres suédois. Le roi les traite seul et personnellement avec l'homme de son choix, mais l'homme de son choix est le ministre des affaires étrangères suédois, avec lequel il entretient les mêmes rapports qu'avant l'Union. Ainsi, le ministre suédois est par le hasard des choses ministre norvégien des affaires étrangères : première inégalité, corrigée parce qu'en fait la diplomatie suédoise a des traditions qui manquent à la Norvège et parce qu'en droit le ministre des affaires étrangères de Suède se présente comme le secrétaire personnel du roi. Mais, comme le ministre des affaires étrangères de Suède fait partie du Conseil des ministres suédois, cette séparation, purement théorique, du ministre des affaires étrangères et du cabinet, ne put, strictement, se maintenir. Le Conseil des ministres suédois attira les affaires extérieures dans le cercle des affaires unionelles (*Mellanriksärenden*), pour lesquelles l'Acte d'union avait prévu la formation d'un Conseil des ministres commun (*Sammensat Staatsraad*) formé par l'adjonction de délégués suédois au ministère norvégien, ou réciproquement, suivant que la Norvège ou la Suède était l'une ou l'autre plus intéressée : dans le premier cas, le Conseil était dit « norvégo-suédois » (*Norsk-svensk*), dans le second « suédo-norvégien » (*Svensk-norsk*) ; mais, quand les affaires étaient strictement communes, le Conseil était suédo-norvégien, ce qui constituait, par la force même des choses, une nouvelle inégalité. Le 26 janvier 1826, la note protestant contre la conservation par le tsar du titre de « prince héréditaire de Norvège » est rédigée dans le *Svensknorsk Staatsraad*. La convention avec le Danemark du 15 août 1849, pour le transport des troupes auxiliaires au Slesvig, et la question de la participation de la Norvège et de la Suède à la guerre de 1863-1864 sont réglées dans le *Svensknorsk Staatsraad*. De même, les consuls sont nommés dans le *Sammensat Staatsraad*, à partir de 1836, ce qui constitue un progrès, encore qu'ils le soient dans le *Svensknorsk Staatsraad*, ce qui constitue, pour la Norvège, encore une inégalité. En revanche, et bien que par un décret royal du 28 mai 1842, les traités de commerce de chacun des Royaumes unis avec les puissances étrangères dussent être ratifiés par le *Sammensat Staatsraad*, de 1846 à 1885, ceux de la Norvège sont examinés en Conseil des ministres norvégien.

Ainsi, les froissements étaient prévenus, par une pratique équitable et conciliante, quand, en 1885, la révision de la constitution suédoise rompit, brusquement, ce fragile et, d'ailleurs, relatif équilibre. Le § 11 de la nouvelle Constitution décide que « toutes les affaires ministérielles » —

terme qui comprend les affaires diplomatiques — seront, dorénavant, confiées au ministre suédois des affaires étrangères, non plus, comme autrefois, responsable devant le roi, mais responsable devant le Riksdag suédois. Le progrès même de la responsabilité ministérielle, en Suède, conduisait à ce résultat que le roi cessait d'être le maître souverain de la politique extérieure vis-à-vis de la Suède ; mais, continuant de l'être vis-à-vis de la Norvège, il s'ensuivait que le Riksdag prenait sur les affaires extérieures communes un droit de contrôle exclusif que le Storthing n'acquérait pas. Pour rétablir l'équilibre, la Norvège demanda donc un ministère norvégien des Affaires étrangères, de manière que les affaires extérieures norvégiennes fussent traitées par le ministre des affaires étrangères de Norvège, les affaires suédoises par celui de Suède et les affaires extérieures communes par les deux ministres réunis. Mais la Suède, qui ne refusait pas un *Sammensat Staatsraad* pour l'examen des affaires extérieures, refusait à la Norvège un ministre indépendant des affaires étrangères. A l'appui de cette thèse, elle avançait, en droit, que dans les articles où l'Acte d'union établit les règles du gouvernement intérimaire, en cas de vacance du trône, il n'est question que d'un seul ministre des affaires étrangères ; en fait, que la responsabilité ministérielle ne peut être double, devant deux Chambres qui, n'ayant pas, à quelque degré que ce soit, d'électeurs communs, représentent nécessairement des tendances différentes. Déjà les hommes politiques suédois s'effrayaient de voir les ultra-radicaux de Norvège (Björnstjerne Björnson, Ullman) en coquetterie réglée avec la Russie, près même, disait-on, de lui céder un des ports libres de glace de la Norvège : un double ministère des affaires étrangères leur paraissait des plus dangereux poar l'indépendance politique de la Scandinavie.

Entre la Norvège et la Suède, la situation était, ici, d'autant plus tendue que la Norvège réclamait des consuls propres. Au début de l'Union, elle s'était contentée des consuls de la Suède, en vertu de l'article 92 de la Constitution qui permet de nommer des étrangers (et par conséquent des Suédois) consuls de Norvège. Mais quand, en 1858, le service consulaire, qui dépendait, auparavant, en Suède, du « Collège du commerce », en Norvège, du Ministère des finances, se trouva mis, par l'ordonnance du 20 avril, sous la direction du ministre des affaires étrangères, puis quand, en 1885, le ministre des affaires étrangères se trouva soumis au contrôle parlementaire suédois, la Norvège sentit qu'il était intolérable qu'avec une flotte marchande trois fois plus forte que celle de la Suède, et depuis 1880, une politique douanière, contraire à celle de la Suède, elle n'eût, pour la gestion de ses intérêts maritimes et commerciaux, que des consuls dépendant d'un ministre suédois, lui-même dépendant, par la responsabilité ministérielle, d'un Parlement suédois. Sur la question du ministère des affaires étrangères, la revision constitutionnelle suédoise greffait la question, plus grave encore, des consulats.

Sur ces deux questions, des négociations s'ouvrirent. Ni sur l'une, ni

sur l'autre, les deux royaumes ne s'entendirent. Sur la question du ministère, l'entente était proprement impossible, car, d'une part, la Suède ne pouvait accepter que son ministre fût responsable devant le Storthing et, d'autre part, la Norvège ne pouvait accepter qu'un ministre des affaires étrangères suédois, délibérât-il avec des ministres norvégiens, en conseil commun, fût responsable devant le Riksdag. Sur la question des consulats, prise en elle-même, l'entente était réalisable. Un comité d'études suédo-norvégien, de quatre membres, aboutit, *à l'unanimité*, à cette conclusion : « Il est possible de nommer des consuls norvégiens spéciaux, ressortissant exclusivement à l'autorité norvégienne et des consuls suédois spéciaux, ressortissant exclusivement à l'autorité suédoise : toute immixtion de la part du ministre des affaires étrangères dans la direction du service consulaire norvégien cessera, sauf pour l'obtention de l'*exequatur* ; de même son autorité disciplinaire vis-à-vis des consuls norvégiens n'existera plus : ces fonctions seront transmises à un ministère du gouvernement norvégien, qui formera la direction consulaire norvégienne ». Sur ces bases, MM. Boström, président du Conseil suédois, et Blehr, président du Conseil norvégien, signèrent, le 24 mars 1903, une entente qui fut bien vue en Norvège, moins bien en Suède, où M. Lagerheim, qui en avait eu l'initiative, dut donner sa démission. Du côté suédois, l'on faisait observer (et M. Boström, président du Conseil, reconnaissait) qu'une indissoluble corrélation liait la question des consulats à celle de la direction des affaires étrangères. Aussi, quand, en mai 1904, le cabinet Hagerup fit à la Suède communication d'un projet de loi, sur la base fixée, M. Boström tenta (novembre 1904) de rattacher la question des consulats, isolée par l'entente du 24 mars, et la question des affaires extérieures, expressément réservée : au projet de loi, qui plaçait les consuls norvégiens dans une indépendance absolue vis-à-vis du ministre des affaires étrangères, M. Boström en substituait un autre qui, par une série de détails, les ramenait sous l'autorité de ce même ministre. Malgré toute leur bonne volonté, ni la Norvège, ni la Suède, ne pouvaient s'entendre. Ayant deux litiges, l'un sur les affaires étrangères, l'autre sur les consulats, elles ne pouvaient transiger en s'abandonnant mutuellement l'un. Car ces deux litiges, au fond, n'en faisaient qu'un. Craignant que, de l'indépendance des consulats, ne se dégageât plus tard l'indépendance des affaires étrangères, le contre-mémorandum suédois de novembre 1904 exige à cet égard des garanties, que la Norvège ne peut accorder sans faire de ses consuls les subordonnés, non pas d'un ministre du *roi* de Suède et Norvège, mais d'un ministre *suédois*. Le 28 février 1905, le cabinet suédois proposait au comité spécial du Storthing de lier les deux questions : ce qui était logique, mais impraticable. Pour le maintenir de l'Union, il eût fallu que la Suède renonçât à tout contrôle du Riksdag sur les affaires étrangères et que le roi fît appel, tantôt à un Suédois, tantôt à un Norvégien, pour la gestion des affaires extérieures. Le 5 avril, le cabinet suédois se déclarait prêt à la seconde con-

cession, mais il ne pouvait, manifestement, songer à la première, et la Norvège, comprenant qu'elle ne pouvait trouver l'égalité dans l'Union, s'apprêtait à la chercher en dehors. Comme le disait le président du Conseil, M. Hagerup, dans un remarquable discours du 8 février 1905, « maintenant plus que jamais notre tâche doit être de faire établir *entièrement et sans décompte* les conditions indispensables à la Norvège pour occuper au point de vue du droit public et du droit des gens la situation qui lui revient à titre de *royaume souverain* ». Le 15 mars, son successeur, M. Michelsen, le répétait : « Le ministère fera valoir le droit de la Norvège à un service consulaire distinct ; il maintiendra la souveraineté de la Norvège comme royaume libre et *indépendant* ». C'est ce titre qu'elle devait nécessairement reprendre, après de vaines négociations d'un com ité parlementaire suédo-norvégien, ouvert, le 5 avril 1905, par le prince régent, dans des conditions telles que la bonne volonté de la Norvège et de la Suède ne pouvait, nécessairement, qu'être stérile. La Suède et la Norvège étaient dans une impasse telle que, pour en sortir, il fallait, soit dissoudre l'Union, soit se décider, plus tard, à la voir se dissoudre. Le 25 avril 1905, les ministres norvégiens déclaraient au comité parlementaire suédo-norvégien : 1° qu'un service consulaire séparé pour la Norvège devait être établi avec ou sans le consentement de la Suède, avant toute négociation sur l'organisation des affaires extérieures ; 2° que ces négociations devaient être entamées de telle manière que, faute d'entente, chaque nation pût reprendre sa liberté. Déclaration immédiatement rejetée par le premier Suédois, M. Ramstedt, comme incompatible avec l'existence de l'Union et les termes du *Riksakt*. A quoi les ministres norvégiens répondirent qu'ils n'avaient ni le désir, ni l'intention de dissoudre l'Union. Et sans doute, ils ne désiraient pas cette dissolution en elle-même ; mais ce qu'ils désiraient — et, d'ailleurs, avaient le droit de désirer — ils ne pouvaient l'atteindre qu'en rompant cette Union. Après l'avortement des négociations, le roi frappe de son veto (27 mai) la loi que le Storthing vote sur les consulats. Le ministère démissionne. Mais le roi refuse cette démission, et les ministres la remettent au Storthing, qui, le 7 juin, proclame le roi déchu. « Par le refus du roi d'agir, disait M. E. Michelsen, l'Union est rompue ». Le roi proteste. Le ministère et le Riksdag, convoqués pour le 20 juin, le soutenaient. Mais — roi, ministres, assemblée — tous reculaient devant la guerre. Il leur paraissait que l'Union n'avait de force qu'à la condition d'être volontaire et qu'à la sanctionner par les armes elle fût devenue, pour la Suède, unie, mais ennemie, plus dangereuse qu'une reconnaissance librement consentie d'une Norvège, séparée, mais amie. Conformément aux vues sages et conciliantes, quoique dignes et fermes, de l'adresse royale, tous les partis du Riksdag, de l'extrême droite à l'extrême gauche, s'entendaient pour déclarer que l'Union, issue du mutuel consentement de la Suède et de la Norvège, ne pouvait prendre fin que de leur mutuel agrément ; mais que le Riksdag était prêt à donner le sien à la Norvège. De part et d'autre, le roi reprochait

au Storthing, en n'attendant pas le triple exercice de son droit de veto, d'avoir violé la Constitution norvégienne, et les Norvégiens reprochaient au roi d'avoir, en écartant une loi qui n'était que l'expression des droits souverains de la Norvège, méconnu cette souveraineté (1). La vérité, c'est que, de part et d'autre, le maintien de l'Union n'était pas seulement une impossibilité pratique, mais une impossibilité logique. Après le plébiscite du 13 août, où, par une proportion de 80 voix sur 100, la Norvège se prononça contre l'Union, il n'y avait plus qu'à la rompre sans secousse, au mieux des intérêts communs. Ouvertes à Karlstadt, le 31 août, les négociations aboutirent aux projets de cinq conventions : la première, qui confiait à l'arbitrage de la Cour de La Haye les différends qui n'auraient pu être réglés par des négociations diplomatiques directes ; la seconde, qui établissait, des deux côtés de la frontière commune, un territoire (zone neutre) qui jouissait des avantages de la neutralité perpétuelle ; la troisième par laquelle, dans un but humanitaire, les deux Etats reconnaissaient et organisaient le droit des Lapons nomades au pacage des rennes ; la quatrième, qui assurait la liberté réciproque du passage des marchandises en transit ; la cinquième, qui organisait le libre usage des lacs et cours d'eau. Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de ces quatre dernières conventions étaient confiés, éventuellement, à un tribunal arbitral de trois membres, dont deux nommés par chacun des Etats signataires, sans que l'article 5 de la première convention, refusant la qualité d'arbitre à tout sujet, ou domicilié, de l'un ou l'autre Etat, fût ici reproduit. Le 9 et le 13 octobre 1905 le Storthing et le Riksdag ayant ratifié, le 26 septembre M. de Ditten, pour la Norvège, et le comte Wachtmeister, pour la Suède, signaient, avec les textes, qui convertissaient les projets en conventions, la fin de l'Union, qui ni pratiquement n'avait pu, ni logiquement n'aurait pu vivre (2).

2. *La crise de l'Union austro-hongroise* (3). — Pour la comprendre il faut remonter, non pas seulement au compromis de 1867, qui, directe-

(1) Cpr. cette *Revue*, XXII (1905), p. 405.

(2) Cpr., pour ces textes et dès maintenant, *Zeitschrift fur Völkerrecht und Bundenstaatsrecht*, de Kohler, 1906, I, pp. 71 et s.

(3) Louis Léger, *Bohême, Hongrie, Habsbourg*, Paris, 1864, et *Histoire de l'Autriche-Hongrie*, Paris, 1895 ; Ulbrich, *Die rechtliche Natur des österreichischen-ungarischen Monarchie*, Prague, 1879 ; Andrassy, *Ungarns Ausgleich mit Oesterreich vom Jahre 1867*, Leipzig, 1897 : Auerbach, *Les races et les nationalités en Autriche-Hongrie*, Paris, 1898; X. *Lo smembramento dell' Austria e la sua ricostituzione*, Monaco, 1899 ; Matlekovits, *Das Königreich Ungarn, volkswirtschaftlich und statistisch dargestellt*, Leipzig, 1900 ; André Chéradame, *L'Europe et la question d'Autriche au seuil du xxe siècle*, Paris, 1901 ; René Henry, *Questions d'Autriche-Hongrie et Question d'Orient*, Paris, 1903 ; Recouly, *Le pays magyar*, Paris, 1903 ; G. Weil, *Le Pangermanisme en Autriche*, Paris, 1904 ; Eisenmann, *Le compromis austro-hongrois de 1867 : étude sur le dualisme*, Paris, 1904. *Adde* : Ch. Benoist, *La monarchie austro-hongroise et l'équilibre européen, Rev. des Deux-*

ment, la fonde, mais jusqu'à la Pragmatique sanction de 1723, dont, indirectement, le compromis procède et, plus haut encore, jusqu'aux origines de la monarchie commune. Après la défaite et la mort (Mohacs, 29 août 1526) de Louis II, roi de Hongrie et de Bohême, son beau-frère, Ferdinand Ier, archiduc d'Autriche, prince d'Empire et frère de l'Empereur, se présente à la Bohême et à la Hongrie comme un protecteur contre l'Islam. Pour la sauvegarde de leur indépendance, la Bohême et la Hongrie refusent de l'accueillir comme héritier légitime, mais, immédiatement après, l'élisent pour roi. Dans l'avènement des Habsbourg, elles ne veulent voir que la forme : l'élection, les conditions imposées à Ferdinand, tandis que Ferdinand, au contraire, ne veut voir que le fond : l'incorporation de deux nouveaux royaumes. Pour la Bohême et la Hongrie, la monarchie n'est qu'une alliance. Pour les Habsbourg, elle est un Etat. Où, plus exactement, pour la Bohême et la Hongrie, l'unité de la monarchie n'est qu'un moyen ; pour les Habsbourg, elle est une fin. Tournée vers l'Empire (1556-1804), qui lui donne prétentions, non puissance, la nouvelle dynastie n'a pas assez d'autorité, ni de loisir pour fusionner étroitement les couronnes. Mais, précisément, parce que son ambition l'emporte vers l'Allemagne étrangère, la Bohême et la Hongrie défendent, avec plus d'obstination, leur indépendance. Elles veulent que la monarchie reste une simple union personnelle. Ne pouvant diriger, de Vienne, par trois organisations séparées, les affaires étrangères, militaires et financières, Ferdinand crée des organes autrichiens, les *dicastères*, qui ne relèvent que de lui. Bientôt la Bohême, accablée sous l'absolutisme, insurgée puis abattue (à la bataille de la Montagne-Blanche, 1620) n'est un Etat que de nom. La crainte de rejeter les Magyars vers les Turcs, la poursuite à l'Occident du mirage impérial, une vitalité plus résistante et plus forte, marquée par des insurrections nombreuses — de 1606 à 1711 — sauvent la Hongrie, que la nécessité de se défendre des Turcs et d'achever la libération du territoire (paix de Carlowitz, 1697) rapproche de son prince. Le traité de Szatmar (1711) marque la fin des insurrections. Les Habsbourg comprennent que l'indépendance de la Hongrie est la condition de la couronne ; la Hongrie comprend que les Habsbourg sont la condition de la résistance au Turc.

De 1712 à 1723, les Diètes, dans ce double sentiment, procèdent à l'adaptation des anciennes lois. Elles consacrent, expressément ou tacitement, les progrès du pouvoir royal ; mais elles maintiennent énergiquement l'indépendance pour laquelle ont lutté les insurrections. Jusqu'en 1687,

Mondes, 1897-1898 ; René Henry, *Le Royaume de Hongrie*, *Correspondant*, 25 mai 1905 ; Comte Albert Apponyi, *The ungarian crisis*, dans *Monthly review*, fév. 1905 ; Kossuth, *The Ungarian crisis*, dans *National review*, oct. 1905 ; Reich, *The crisis in Ungary*, dans *Contemporary review*, oct. 1905. Cpr. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Wien, 1882 ; Jellinek, *Das Recht des modernen Staats*, *Allgemeine Staatslehre*, 1901 ; Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, ch. XVIII.

la Hongrie appelle ses rois par l'élection. Après 1687, elle se réserve, à l'extinction de la postérité masculine des Habsbourg, le droit d'élire son roi. Au contraire, en Autriche, depuis 1526, en Bohême, depuis 1627, la succession au trône s'étend à la postérité féminine. Cette différence des lois successorales est caractéristique : elle est révélatrice de l'union personnelle. Mais, craignant de mourir sans postérité masculine, l'empereur Charles VI proclame en 1713 la succession universelle d'un seul héritier dans tous les Etats de la dynastie, l'appel des femmes à défaut d'hommes, l'ordre de primogéniture dans toutes les lignes. Tandis que les Diètes allemande et slave enregistrent (1721) la Pragmatique pour lui donner l'authenticité, la Diète hongroise en fait l'objet d'une loi, c'est-à-dire non d'un enregistrement, mais d'un octroi consenti moyennant le rappel fondamental de l'indépendance (1723).

De ce fait, entouré de tant de précautions constitutionnelles, la dynastie ne retient que le fait isolé de toutes ses réserves.

Assurée de tenir la Hongrie par droit héréditaire, la maison d'Autriche entreprend à son égard une politique d'absolutisme, que la nation hongroise ne peut supporter. Marie-Thérèse, avec souplesse, Joseph II, avec raideur, transportent de l'autre côté de la Leitha l'absolutisme allemand. Joseph II dédaigne de se faire couronner roi de Hongrie. Pendant un quart de siècle, la diète est suspendue. Léopold la convoque en 1790 [ce qui permet à la Hongrie dans une revision de sa législation, de réaffirmer son droit] : depuis 1811, elle ne se réunit pas. La Hongrie doit constituer un marché réservé pour l'industrie autrichienne : une double ligne de douane la sépare de l'Autriche et de l'Europe occidentale ; les tarifs fixés des deux côtés de la frontière sont combinés pour le profit des commerçants de Vienne. L'agriculture, ressource de la Hongrie, est entravée : pour la relever, l'initiateur de la réforme économique, le comte Etienne Széchenyi, préconise l'égalité devant l'impôt, la diminution de l'influence des comitats à la Diète, l'affranchissement des paysans. La langue latine, jusqu'alors prépondérante dans la vie publique, s'efface au profit de la langue magyare, ce qui rapproche la Constitution du peuple. La Table des Ordres s'élève contre la prétention des magnats de s'isoler. L'ancienne règle *vota non numerantur, sed ponderantur* est renversée. Au fédéralisme anarchique des comités, Déak, Eotvos préconisent la substitution d'un gouvernement centralisé, mais responsable et national. Sur plusieurs points, le gouvernement cède, notamment sur la question de la langue magyare dont Metternich ne voit pas l'importance ; sur d'autres, il essaie vainement d'aboutir par la corruption et l'intimidation des comitats. En face des progrès de la Prusse en Allemagne, Metternich juge indispensable de consolider la monarchie ; en face des succès du Zollverein, de fonder la communauté économique de l'Autriche et de la Hongrie. Apponyi entre à la chancellerie hongroise, pour proposer des réformes et les faire adopter à la Diète : elles centralisent et démocratisent les comitats en faisant du comte, qui n'est plus nécessairement un noble, un

fonctionnaire du pouvoir central. La Hongrie constitutionnelle est une partie d'une monarchie absolutiste : entre la partie et le tout, le conflit reste insoluble. « Nous ne consentirons jamais, dit Déak, à laisser sacrifier à l'unité du système de gouvernement tous nos intérêts et même notre constitutionnalisme ». La révolution française de 1848 se prolonge à Buda-Pest. A la nouvelle de la chute de Louis-Philippe, Kossuth, à la Diète, annonce : « Nous voulons exercer et développer nos droits constitutionnels, et nous nous heurtons à la résistance du gouvernement de Vienne qui est absolutiste ». Le roi promet (22 mars) puis, après hésitation (29 mars) accorde (31 mars) un ministère hongrois responsable sous la présidence de Batthyany ; tous les pouvoirs du roi sont délégués à son lieutenant hongrois, le palatin, les *dicastères* hongrois de Vienne sont supprimés : un ministère complet est institué avec huit portefeuilles (22 mars). Les lois de 1848, votées en hâte par la Diète hongroise et sanctionnées par le roi, créent la Hongrie moderne unifiée, démocratique et parlementaire. Elle n'est que le développement logique de la Hongrie primitive ; tandis qu'en deçà de la Leitha, la concession d'un Parlement est un octroi, de l'autre côté de la Leitha, c'est le simple effet du pacte par lequel, en se donnant aux Habsbourg, la Hongrie s'est réservée son indépendance. Mais, de cette indépendance elle se sert immédiatement pour opprimer les Croates, et, surexcitée par Kossuth, pour refuser à l'Autriche, en Italie, son concours diplomatique et militaire. Victorieuse en Italie, sûre de la majorité slave du Parlement autrichien, la monarchie regrette déjà la sanction des lois de 1848. Les premières lois soumises à la sanction sont repoussées par le roi. Attaquée par les Croates, les Roumains et les Serbes, la Hongrie demande à la monarchie de la protéger contre eux. Le Parlement est dissous, l'un des envahisseurs de la Hongrie, Jelacic, nommé commandant en chef de toutes les troupes régulières et irrégulières de Hongrie et de Transylvanie. Conseillé par Kossuth, la Chambre alors se révolte, met Jelacic hors la loi ; Windischgraetz passe la frontière hongroise. Cependant, rien d'irréparable n'est encore accompli. Tandis que le Parlement de Kremsier élabore, pour l'Autriche, un projet de constitution qui peut s'étendre à la Hongrie, l'empereur dissout le Parlement de Kremsier sous prétexte que la Hongrie n'y est pas représentée, puis promulgue une constitution. « La monarchie autrichienne héréditaire, libre, indépendante, inséparable et indivisible » réunit les divers « pays de la couronne » : les anciens royaumes et provinces. La Transylvanie, la Croatie, la Voïvodie serbe sont des « pays de la couronne indépendante de la Hongrie ». Pour dépouiller les Magyars de leurs privilèges « tous les peuples sont égaux en droits ». Il ne reste rien, ni de l'ancienne unité de la Hongrie, ni de la constitution hongroise : en vertu de la « théorie de la forfaiture », la Hongrie rebelle s'est elle-même déchue de sa constitution. A la constitution du 4 mars 1849, le Parlement hongrois répond en déclarant « déchue de son trône la parjure maison de Habsbourg-Lorraine ». Mais, avec le concours des Russes, les Hongrois sont écrasés,

Kossuth, le gouverneur-président, fuit, et Gorgey, le généralissime, se rend.

Des deux côtés de la Leitha s'ouvre un ère de réaction. L'état de siège n'est aboli à Vienne et en Bohême qu'en 1853, en Hongrie qu'en 1854. La constitution de 1849, aussitôt suspendue que promulguée, trois ans après, est abrogée. L'autoritarisme bureaucratique de Bach s'efforce d'unifier, sous l'absolutisme, toute la monarchie, mais surtout de germaniser la Hongrie, sur laquelle il invoque le double titre de la conquête et de la légitimité, sans paraître en apercevoir la trop visible contradiction. L'épuisement des finances, les défaites de l'armée (1859) renversent Bach, et poussent au provincialisme du diplôme du 20 octobre, transaction entre les besoins du présent et les traditions du passé, entre l'unité de la monarchie et l'indépendance historique de ses parties, entre le constitutionnalisme et l'absolutisme, et qui, tant par la forme (qui rappelait la procédure hongroise du diplôme inaugural des rois) que par le fond (qui se réclamait de la Pragmatique sanction) contenait une avance à la Hongrie dont il reconnaissait le droit historique. Par un rescrit subséquent, l'empereur déclare : « Désormais, le principe traditionnel du droit public hongrois que le pouvoir législatif, c'est à-dire le droit de faire, modifier, interpréter ou abroger les lois, ne peut être exercé que par le prince légitime en collaboration avec la Diète, et ne peut être exercé en dehors des Diètes, reprendra sa vigueur, dans mon royaume de Hongrie, en ce qui concerne la compétence de la Diète hongroise, exception faite seulement pour les matières, qui doivent être traitées par le Reichsrath ». C'était reconnaître le principe du droit fondamental hongrois ; mais, par cette exception, c'était le limiter, sinon le nier. De là, la défaveur du diplôme. La Hongrie réclame la *restitutio in integrum*, les lois de 1848, qu'elle considère toujours, en dépit du système de la forfaiture, comme le seul régime légal, et que le diplôme, implicitement, abroge, ou du moins tient pour abrogées, sans en fournir l'équivalent. L'Autriche cisleithane accueille mal les statuts provinciaux, lors de l'élection des Diètes, premières bases du Reichstag. Schmerling arrive au pouvoir : les statuts provinciaux sont conçus dans une forme plus libérale ; la patente du 26 février 1861, à laquelle ils sont annexés, crée la représentation d'Empire, le *Reichsrath*, tantôt plénier (avec l'adjonction des membres hongrois), tantôt étroit, et qui s'efforce, à grande peine, de faire figure de Parlement tandis qu'il n'est que la figuration de l'unité de la monarchie, dans la forme constitutionnelle du temps. Appuyé sur les Allemands, favorisé par les lois électorales, Schmerling, qui n'est au fond qu'un second Bach, se montre plus centralisateur vis-à-vis de la Hongrie : la patente de février fixe sa part de représentation dans le Parlement, sans la négocier avec la Diète, comme le permet le diplôme ; par le dédoublement du Reichsrath, tour à tour étroit (sans les membres hongrois) et plénier, Schmerling s'arrange pour que les pays cisleithans, et dans les pays cisleithans, la bureaucratie, qui est l'âme de ce Parlement, fassent la loi à la monar-

chie tout entière. Toute l'intervention de la Diète doit se réduire à fixer un mode d'élection pour ses 85 députés. Le diplôme traite la Hongrie en Etat, la patente en province. Déak (13 mai) propose l'adresse célèbre dans laquelle, bien que François-Joseph ne soit pas roi couronné de Hongrie, la Diète le traite comme tel, en le rappelant, avec déférence, au respect de la Pragmatique. Bien que par la Pragmatique la Hongrie ait accepté le mode de succession au trône des Etats héréditaires, ce qui est le trait commun de l'union réelle, l'adresse considère que l'union n'a pas cessé d'être personnelle, car autrement elle serait inconciliable avec la condition politique des Etats héréditaires dans la Confédération germanique. « Peut-il, entre pays de condition si différente, exister un lien plus étroit que l'union personnelle ? » A l'adresse du 5 juin, le rescrit du 20 juillet, lu aux Chambres hongroises le 22, répond que « trois cents ans de gouvernement commun et les événements traversés ont créé un lien trop étroit pour qu'on puisse l'appeler une simple union personnelle ». L'adresse est, en conséquence rejetée. Le Parlement répond, en substituant à l'adresse une *résolution* : « Le rescrit ne se place pas sur le terrain de la constitution hongroise, mais il pose comme lois fondamentales le diplôme et la patente impériaux, actes du pouvoir absolu, en contradiction avec l'essence de notre constitution : entre ces deux principes, l'entente désirable n'est pas possible ». Le 22 août, le Parlement était dissous. Le 5 novembre un rescrit royal suspend toute l'administration hongroise. La Hongrie proteste par le refus de l'impôt et l'abstention des conseils : la passivité financière et la passivité politique. Pour la forcer dans sa position, il fallait la tourner, soit par la Croatie, soit par la Transylvanie. Schmerling n'y réussit pas en Croatie, presque pas en Transylvanie. Creusant, sans le vouloir, le fossé des nationalités en Autriche (question tchèque) il le comblait, malgré lui, en Hongrie. Un provisoire voisin de l'état de siège dans une moitié de la monarchie était incompatible avec la vie constitutionnelle de l'autre. Dans la situation extérieure, où se trouvait l'Autriche, elle avait besoin de toutes ses forces. La Hongrie déclarait, par l'organe de Déak, que « selon le droit et la loi, il ne s'agissait pas d'accorder aux Hongrois des concessions, mais au contraire d'en obtenir d'eux pour la monarchie » ; cependant elle se déclarait prête aux transactions. Il ne s'agissait que de trouver « une forme pour traiter en commun les affaires communes ». François-Joseph congédie Schmerling, et prend la résolution d'entrer franchement dans la voie de l'entente. Andrassy, qui dans l'exécution va prendre la place de Déak, promet, au nom de la Hongrie, toutes les concessions nécessaires, pourvu que de l'autre côté, la Cisleithanie renonce à la fusion. Déak y met encore quelque raideur. Mais Sadowa survient : le succès du compromis est assuré.

Entre quelles parties et sur quelles bases ?

Entre l'Autriche et la Hongrie ? Mais il n'existe pas d'Autriche. Autriche, dans l'expression Autriche-Hongrie, désigne l'ensemble des possessions

de la maison d'Autriche ; Autriche-Hongrie veut dire non pas Autriche et Hongrie, mais Autriche, dont la part la plus importante est la Hongrie ; l'ensemble des Etats non hongrois de la monarchie n'a pas de nom commun (il faut les énumérer : Galicie, Moravie, Bohême, etc.). Entre les Etats de la Cisleithanie et la Hongrie, il n'existe aucun lien direct, et tel que, la forme du gouvernement venant à changer immédiatement et simultanément dans tous par extinction de la dynastie et suppression du droit monarchique, ils dussent rester unis. La Pragmatique de 1723 n'établit de lien qu'entre la Hongrie et le Habsbourg, qui ne porte pas à ce moment le titre d'empereur d'Autriche, ultérieurement créé (1804), quand l'Empire commence à s'approcher de la ruine définitive (1806). C'est donc avec l'empereur et non pas avec l'Autriche que les pourparlers s'engagent, et, bien que le Reichsrath, même restreint, puisse en connaître, le premier acte de l'empereur est de le mettre à l'écart (20 septembre 1865) en suspendant la Constitution.

D'autre part, sur quelle base opérer l'entente ? Le fédéralisme ? Mais, à supposer qu'il pût sembler acceptable à l'empereur, il ne l'eût pas été à la Hongrie, dont il eût réduit les droits sur la Transylvanie, la Croatie (avec laquelle, en 1868, elle passe un sous-compromis), tandis que l'entente devait, rigoureusement, conserver et consacrer l'indépendance traditionnelle de la Hongrie. Le constitutionnalisme ? Jadis, peut-être, avec quelques retouches, la Hongrie eût *accepté*, dans le Reichsrath, la représentation que lui avait malencontreusement *imposée* Schmerling ; mais, depuis, elle considérait comme inacceptable un système dans lequel, par l'institution d'un grand Parlement central, elle eût risqué de mettre ses droits et son sort à la merci des diètes cisleithanes. Loin de vouloir un grand Parlement central, elle entendait au contraire, établir chez elle, à part, un système constitutionnel spécial et complet. Même, pour arriver plus sûrement à ses fins, elle appuyait la remise en vigueur, dans le reste de la monarchie, de la Constitution suspendue, et le renforcement, symétrique, en Cisleithanie, du système parlementaire. Très vite, elle déclara que, de part et d'autre, il y aurait deux Parlements, deux ministères, et c'eût été l'union personnelle si, par une concession nécessaire à l'unité de la monarchie, l'on n'eût tout de suite posé, pour la diplomatie, le principe d'un ministère commun. Mais comment assurer le contrôle constitutionnel de ce ministère ? D'une responsabilité devant un Parlement central, il ne pouvait, d'après ce qu'on vient de dire, être question. D'une double responsabilité concomitante devant deux Parlements, hongrois et autrichien, l'impraticabilité était d'évidence : comment aurait-on pu remettre le contrôle du ministère commun à deux Parlements, de siège différent et de chacun deux Chambres ? Ce problème préoccupait vivement Andrassy. Dans les projets bavarois et saxon pour la réforme du *Deutscher Bund*, il en eût pu trouver la solution. Il la dégagea, d'instinct, au cours d'une promenade à cheval : il faut un ministre des affaires étrangères, et il n'en faut qu'un seul ; puisqu'il en faut un, il faut des

délégations, pour qu'il soit responsable devant les deux parlements et leurs quatre chambres. Ces délégations sont « des commissions internationales », non pas un Parlement, car elles ont chacune leur indépendance et, sauf un cas, siègent à part, non pas même un double parlement, car leurs décisions, communiquées aux deux parlements par chaque ministère, ne sont pas des lois. Comme on l'a fortement écrit « ce ne sont pas des institutions communes, ce sont des institutions d'entente ». Le compromis ne fixe pas les quote-parts dans les frais du dualisme : la détermination des quote-parts est décennale, mais les délégations n'ont pas à intervenir : ce sont les deux Etats qui la règlent par un traité, ou, à défaut, l'empereur et le roi, qui les fixe par l'arbitrage et, dès 1867, l'Autriche accepte une quote-part deux fois supérieure à celle de la Hongrie, en considération des avantages qu'elle trouve dans l'union douanière, également décennale, qu'elle passe avec la Hongrie, car la Hongrie prend soin de réserver son indépendance économique. Sur ces bases, le compromis est formé de deux lois de 1867 : l'une votée par le parlement hongrois, l'autre par le Reichsrath cisleithan, ce dernier six mois plus tard, dans des conditions telles qu'en cas de désaccord des deux textes, le premier l'emporte. Ainsi, dans le compromis, tout est hongrois : le texte, le principe, l'initiative, les traits originaux et le profit.

Ni dans le ministère commun, ni dans les délégations, l'unité de la monarchie ne trouve de garanties suffisantes. Le ministère commun a trois membres ; le ministre des finances, dont, plus tard, l'administration de la Bosnie-Herzégovine, devait, heureusement, occuper les loisirs, n'est là que pour la symétrie ; le ministre des affaires étrangères et le ministre de la guerre dépendent des Etats et n'ont aucun point d'appui qui leur soit propre. Les délégations souffrent du même vice : elles sont des instruments d'entente, mais avec leurs délibérations séparées, l'entente s'opère lentement, et même quand il faut recourir à l'*ultima ratio* des séances plénières, elles ne s'entendent pas toujours, à plus forte raison l'arbitrage du souverain, qui le plus souvent risque de mécontenter l'une des deux parties de la monarchie, se présente-t-il comme un expédient moins praticable encore. Tout, dans l'Union, se trouvait combiné pour l'inégalité du dualisme, c'est-à-dire étant donné ses origines, pour la prépondérance de la Hongrie. Par crainte de l'absolutisme autrichien, la Hongrie n'a conclu le compromis (art. XII, § 25) que sous la condition résolutoire du respect de sa constitution et de la constitution autrichienne : ce qui lui donne le droit d'intervenir dans les affaires particulières de la Cisleithanie. Andrassy s'en sert en 1871, en faveur des Allemands contre les Slaves, pour faire échouer une organisation fédéraliste de l'Autriche. Dans les conflits de nationalités, qui font la faiblesse de la Cisleithanie, les Hongrois peuvent jouer le rôle d'arbitre, et grandir ainsi leur influence. S'ils le peuvent, d'ailleurs, ils n'y sont pas forcés. Les Allemands espérèrent, en vain, dans les premières années du comte Taaffe, l'aide de la Hongrie, sans que le comte Tisza tentât d'intervenir en leur faveur. Depuis 1867, la Hongrie, déjà prépondérante, n'a

cessé de se fortifier, à mesure que l'Autriche s'affaiblissait, et, par l'usage du compromis, elle ne peut que développer cette prépondérance.

Il y a cependant, à ce progrès, une limite. Le compromis qui assure la prépondérance de la Hongrie sur l'Autriche, fait à la monarchie la double concession, sans laquelle elle ne pourrait pas être la grande puissance qu'elle veut et doit être : il reconnaît pleinement son unité diplomatique, et plus encore, si c'est possible, son unité militaire. L'opposition de gauche l'avait combattue vainement. Andrassy fit comprendre que là devait être la concession de la Hongrie à la monarchie. C'est en estimant qu'il y avait, pour la Hongrie elle-même, avantage à conserver l'armée autrichienne, en y faisant, par la pénétration hongroise, par la prépondérance du Parlement hongrois, filtrer un esprit nouveau de patriotisme constitutionnel, que les auteurs hongrois du compromis acceptèrent, sans aucune réserve, l'unité du commandement et que, pendant trente ans, ils en déduisirent l'unité des emblèmes et l'unité de langue, l'emploi de l'allemand comme langue de service, de manœuvres, de correspondance entre autorités, d'enseignement dans les écoles militaires. Il y a trois ans, le ministère de la défense, porte-parole des bureaux militaires viennois, demande une augmentation du contingent annuel, basée sur un accroissement correspondant de la population. Mais, immédiatement, le parti de l'indépendance, où siège le fils de Kossuth, adversaire-né du compromis, qu'il veut réduire à l'union personnelle, déclare qu'avant de donner ses hommes à l'armée, la Hongrie a le droit d'exiger qu'ils servent sous leurs couleurs et sous leur langue. Le premier ministre hongrois, de Szell, démissionne et le comte Khuen-Hedervary, qui le remplace, après avoir vainement tenté d'aboutir, par des moyens douteux, doit se retirer, puis, dans l'impossibilité pour le roi de former un nouveau ministère, rester au pouvoir, jusqu'au moment où, moyennant certaines concessions, le comte Etienne Tisza — fils du comte Coloman — lui succède. Vainement François-Joseph accorde-t-il que la langue hongroise soit obligatoire pour les officiers, en Hongrie, dans leurs rapports avec les autorités civiles et que l'armée hongroise reçoive de préférence des officiers de sa nationalité : ces réformes paraissent insuffisantes. Les libéraux dissidents, groupés autour du comte Andrassy — fils de l'ancien ministre — le parti national du comte Apponyi font cause commune avec le parti de l'indépendance : exaspérés par la modification du règlement trop débonnaire de la Chambre, ils entendent rendre toute vie parlementaire impossible au comte Tisza. La Chambre est dissoute (4 janvier 1905). Les élections de janvier-février donnent le pouvoir aux antiministériels. Sur la question militaire, se greffe la question commerciale. Sous la pression du parti de l'indépendance, la Hongrie réclame la séparation économique. Elle veut désormais passer elle-même ses traités de commerce et se clore. François-Joseph céderait à la rigueur sur la question économique, non sur la question militaire. Mais, d'autre part, l'Autriche n'entend pas perdre les avantages de l'Union. Le 13 mars 1905, M. Derschatta, député populiste allemand, demande la nomination d'une

commission de 45 membres chargée d'étudier les conséquences, pour l'Autriche, de la séparation douanière d'avec la Hongrie, et, parlant des projets prêtés à l'empereur de céder sur la question économique, pour sauver la communauté militaire, il proteste contre cette transaction. Tandis que les Hongrois aspirent à transformer progressivement l'Union réelle par la séparation économique et militaire, ultérieurement suivie de la séparation diplomatique, en Union personnelle, les Allemands d'Autriche font le procès du dualisme qui, disent-ils, « a créé un Etat, d'abord à côté de nous, puis contre nous, et bientôt au-dessus de nous ». Malgré tous ses efforts pour obtenir la solution de la crise, l'empereur-roi n'y peut arriver. Faute de trouver un ministère, il appelle au pouvoir le cabinet Fejervary, qu'il y maintient, malgré l'opposition de la Chambre et la démission qu'il donne, mais que le souverain refuse. L'opposition obtient des comtés qu'ils refusent d'ordonner la levée de l'impôt. La situation est des plus délicates. En décembre 1905, elle n'est pas encore résolue.

Au point de vue du droit constitutionnel, cette évolution de l'union est-elle possible ? La Hongrie peut-elle passer des traités de commerce qui lui soient propres, et se clore vis-à-vis de l'Autriche par une barrière de douanes ? A cet égard, aucun doute n'existe. Strictement, elle a son indépendance économique et, quel que soit le retentissement d'une telle mesure sur l'évolution ultérieure de l'union, il est certain qu'elle peut la reprendre à l'échéance décennale, vis-à-vis de la Hongrie, à l'échéance des traités de commerce, à l'égard des tiers. Sur la question de l'unité de la langue dans le commandement, l'Empereur peut-il, au contraire, invoquer le compromis ? L'article 11 de la loi hongroise de 1867 fait du droit de commander et d'administrer l'armée commune un droit *constitutionnel* du souverain, c'est-à-dire un droit que le souverain ne peut exercer qu'avec la volonté de la nation. C'est le contraire du droit de commandement que l'Empereur possède en Autriche : droit impérial, droit divin. Il est vrai qu'il n'est pas dit dans l'article 11 que l'armée hongroise devra être commandée en hongrois (1). Mais il n'y a pas de loi qui prescrive que les armées d'Angleterre, de France ou d'Italie seront commandées respectivement en anglais, en français ou en italien. Un droit naturel est rarement accordé par la loi. « Je ne connais pas, dit Kossuth, de loi qui donne à un homme le droit de respirer », et de même « je n'en connais pas qui donne à une nation le droit, pour son armée, sa chair et son sang, d'être commandée dans sa langue ». L'objection des impérialistes est que le roi de Hongrie, parce qu'il a le droit de commander l'armée, a le droit de choisir la langue de ce commandement, et de prendre l'allemand, s'il le désire. Pourquoi pas le chinois, demande Kossuth, ce qui serait moins dangereux d'ailleurs, car la Chine est un pouvoir lointain, tandis que l'Allemagne est proche et que la langue allemande, parlée par l'armée hongroise, lui donne, en sa propre patrie, l'allure d'une armée d'occupa-

(1) Cpr. Kossuth, *The ungarian crisis*, dans *National review*, oct. 1905.

tion. Les Roumains, les Slovaques, tous les non-Magyars de Hongrie se persuadent au régiment que l'Etat hongrois n'existe pas. Au lieu d'être un instrument de consolidation de l'Etat polyglotte hongrois, l'armée est un argument vivant contre l'existence de cet Etat. Une loi toujours en vigueur de 1790 dit que, dans tous les services de l'Etat, la langue de l'Etat doit être employée : le service militaire n'est-il pas un service de l'Etat ?

Au point de vue du droit constitutionnel, ce ne sont pas les arguments qui manquent en faveur de la thèse hongroise. Et, cependant, l'Europe n'est pas favorable à ce nouveau progrès de la Hongrie. C'est qu'elle se souvient que les Magyars ne sont, dans le royaume de Saint-Etienne, qu'une minorité, que les Roumains qui leur sont soumis réclament le droit de parler leur langue et que les Hongrois se disposent à le leur retirer, que, lorsque le député croate Josépovitch commença de parler dans sa langue, le parti de l'indépendance magyare couvrit sa voix. C'est qu'elle pense aussi que l'Europe ne peut vivre sans Autriche,et qu'en présence des progrès du pangermanisme allemand tout relâchement de l'Union affaiblirait la stabilité, trop fragile, de la Cisleithanie. A cette objection, Kossuth répond par une anecdote : un jour, dit-il, un souverain assembla des savants et leur demanda comment faisait un poisson mort pour flotter ? Et tous de chercher ; mais l'un d'eux de dire : mais je ne suis pas sûr qu'il flotte. Est-il vrai, demande Kossuth, que l'Autriche soit une garantie de paix ? Cette nation « babélique » n'est-elle pas plutôt pour la paix une menace et, si la Hongrie passe de l'union réelle à l'union personnelle, n'est-ce pas le seul moyen de permettre à l'Autriche de se réorganiser en adoptant franchement la forme fédérative ou même fédérale ? Mais, est-ce bien l'heure, pour la Hongrie, monarchique, de prendre vis-à-vis de François-Joseph, qui fit tant pour elle, une attitude si précise et si dure ? Et n'est-il pas temps d'attendre que l'Autriche se soit, d'elle-même, réorganisée sur des bases nouvelles, pour transformer, s'il y a lieu, la nature de l'Union ?

III. — Arbitrage et Constitution. — Le XIXe siècle est le siècle des Constitutions ; le XXe siècle s'annonce comme le siècle des arbitrages. Après la Conférence de La Haye, commence, d'un élan, un grand mouvement en faveur de l'arbitrage, et, de ce mouvement, les manifestations, devant nous, se multiplient. Dans quelle mesure les Constitutions lui servent-elles ? Dans quelle mesure lui nuisent-elles ? C'est une question, qu'il serait prématuré d'examiner à fond, mais qui se dessine assez, dès maintenant, pour qu'on l'effleure.

1. *Valeur, pour le développement de l'arbitrage, de l'entrée de son principe dans la Constitution.* — Suivant le juste mot de Torrès Campos (1), « c'est à l'Amérique et particulièrement à l'Amérique du Sud qu'est due, au XIXe siècle, l'initiative de l'arbitrage ». Et tel est l'enthousiasme de l'Amé-

(1) *Revista general de legislacion i jurisprudencia*, Madrid, 1892, t. LXXXI, p. 144.

rique latine pour l'arbitrage que seule, à plusieurs reprises, elle en a fait entrer le principe dans ses constitutions (1). Au Vénézuéla, dès 1874, la Constitution précise (art. 112) : Dans les traités internationaux de commerce et d'amitié figurera la clause que « tous les différends entre puissances contractantes devront se décider, sans appel à la guerre, par l'arbitrage d'une ou de plusieurs puissances amies » (2). La Constitution de l'Equateur, du 31 mars 1878, prévoit (art. 116) : Dans toute conclusion de traités internationaux d'amitié et de commerce s'insérera la clause que les différends entre les parties contractantes devront être tranchés par l'arbitrage d'une ou de plusieurs puissances amies, sans recours à la guerre. La Constitution de Saint-Domingue du 20 mai 1880 (art. 97) ordonne : Les pouvoirs chargés par cette Constitution de déclarer la guerre ne devront pas le faire sans avoir proposé l'arbitrage d'une ou de plusieurs puissances amies. Pour affirmer ce principe on introduit dans tous les traités internationaux de la République cette clause : « Tous les différends, qui pourront s'élever entre les parties contractantes, devront être soumis à l'arbitrage d'une ou de plusieurs puissances amies, avant d'en appeler à la guerre ». La Constitution des Etats-Unis du Brésil, du 24 février 1891, n'autorise le gouvernement à déclarer la guerre que dans l'impossibilité de recourir à l'arbitrage ou d'en tirer un résultat. En introduisant ainsi le principe de l'arbitrage dans leurs constitutions, ces Etats lui ont-ils donné plus de force ? Leurs clauses compromissoires sont-elles plus nombreuses et plus larges ?

Telle est la question, qui vient à l'esprit, en consultant les curieux graphiques, dressés pour l'*Institut international de la paix* par son président, M. G. Moch. On ne lira pas sans intérêt son *Histoire sommaire de l'arbitrage permanent* (3), mais surtout on ne consultera pas sans profit les six croquis par lesquels il a tenté la représentation visuelle des progrès de l'arbitrage. Le plan de ces graphiques est très simplement ingénieux : chaque Etat est représenté par un cercle, les signataires de la Convention de La Haye par un double cercle, ceux qui ont inscrit dans leur constitution le principe de l'arbitrage international sont désignés par une étoile. Chaque traité d'arbitrage permanent, qui joint deux de ces Etats, est marqué par un trait. Les traités qui ne comportent aucune restriction, ni de l'honneur, ni des intérêts vitaux (par exemple le traité dano-hollandais) sont marqués par un trait renforcé, les autres par un trait simple, les traités en voie de négociation par un pointillé. Les six cartes représentent : 1° le réseau des traités d'arbitrage permanent de 1862 à 1903 et 2° du 14 octobre 1903 à la fin de 1904 ; 3° le réseau des traités d'arbitrage permanent à la fin

(1) Gaspar Toro, *Notas sobre arbitraje internacional en las republicas latinoamericas*, Santiago de Chile, 1898.

(2) Disposition depuis littéralement reproduite (art. 141 de la nouvelle constitution vénézuélienne du 21 juin 1893).

(3) *Publication de l'Institut international de la Paix*, n° 2. *Histoire sommaire de l'arbitrage permanent*, Monaco, 1905.

de 1904 ; 4° le réseau américain des traités d'arbitrage permanent à la fin de 1904 ; 5° le réseau européen, à la même date ; 6° le réseau transatlantique. Or, d'un simple coup d'œil aux graphiques, il n'apparaît pas que les Etats, qui inscrivent dans leur constitution le principe de l'arbitrage, aient particulièrement développé les traités d'arbitrage permanent. Dans le réseau transatlantique, le Vénézuéla compte trois traités sans réserves ou parfaits (avec le Danemark, 19 décembre 1862 ; avec l'Espagne, 20 mai 1882 ; avec la Belgique, 1er mars 1884), l'Equateur trois traités parfaits (avec la Belgique, 5 mars 1879 ; avec l'Espagne, 23 mai 1885 ; avec la Suisse, 22 juin 1885), Saint-Domingue un seul, imparfait, du 28 janvier 1902, avec l'Espagne ; le Brésil n'en compte aucun. Dans le réseau américain, la Bolivie, qui n'inscrit pas l'arbitrage dans sa constitution, a cinq traités sans réserves, contre six à l'Equateur ; le Vénézuéla n'a que deux traités parfaits, Saint-Domingue un, le Brésil un. Tout au plus pourrait-on noter que les Etats, où le principe de l'arbitrage est inscrit dans la constitution, n'introduisent dans leurs traités généraux aucune réserve, ni celle de l'honneur, ni celle des intérêts vitaux : le Vénézuéla, l'Equateur, le Brésil, n'ont que des traités parfaits ; mais par cela même ils ont moins de compromis que d'autres : le Pérou, le Mexique par exemple. Le Brésil, d'autre part, se signale par la rareté de ses traités permanents d'arbitrage : aucun avec l'Europe, un seul avec la Bolivie. Récemment, le Brésil, en litige avec ses deux voisins, Pérou, Bolivie, refusait au premier l'arbitrage et s'accordait avec le second par la voie diplomatique : ce dont, chose assez étonnante, un juriste américain, qui s'est fait une spécialité de l'arbitrage (1), M. J. B. Moore, le louait par des considérations, que nous ne pouvons, malheureusement, discuter ici, mais à l'égard desquelles nous tenons à faire, en passant, toutes réserves. Ainsi l'inscription constitutionnelle ne paraît pas avoir, sur le développement de l'arbitrage, l'influence qu'on pourrait croire. Et sans qu'il puisse être question d'entrer ici, dès maintenant, dans une étude plus approfondie, nous nous en tiendrons prudemment à cette première observation, toute négative.

2. *Obstacles constitutionnels au développement de l'arbitrage permanent.* — Loin d'aider au développement de l'arbitrage permanent, les constitutions l'entraveraient plutôt. Après avoir fait de l'arbitrage, par de fréquents et larges emplois, une institution éminemment familière et quasi nationale, après avoir joué, lors de la Conférence de la paix, le plus important des rôles, dont le journal d'Andrew White (2) — et non plus seulement de la baronne de Süttner (3) — nous apportait, ces temps-ci, le détail authentique et la démonstration précise, les Etats-Unis devaient naturellement prendre une part active au grand mouvement des traités permanents

(1) John Basset Moore, *Brazil and Peru boundary question*, New-York, 1905.

(2) A. White, *loc. cit.*

(3) Bertha von Suttner, *Die Haager Friedenskonferenz* ; *Tagebuchblätter*, Leipzig, 2e éd., 1901.

d'arbitrage. Devenu président, Th. Roosevelt qui, dans ses *American Ideals* (1), avait déclaré qu'une flotte de premier rang vaut mieux que l'arbitrage pour garantir la paix, ne cessait d'affirmer sa bonne volonté pacifique, avec cette ardeur empressée qui toujours accompagne un zèle nouveau. La France avait à peine passé les premiers traités du 14 octobre 1903 avec la Grande-Bretagne et du 25 décembre 1903 avec l'Italie, que la convention d'arbitrage permanent, s'élargissant de proche en proche, gagnait l'Espagne (26 février 1904), les Pays-Bas (6 avril 1904), la Suède et Norvège (9 juillet 1904) et finalement les Etats-Unis de l'Amérique du Nord. C'était le 1er novembre 1904. Le même jour, les Etats-Unis se liaient à la Suisse, le même mois à l'Allemagne, au Portugal, à l'Italie (22, 23 et 24 novembre 1904), le mois suivant à l'Italie et à l'Espagne (14 et 31 décembre 1904), enfin à l'Autriche-Hongrie et au Japon (11 janvier et 10 février 1905) (2). Les termes de tous ces traités, calqués l'un sur l'autre étaient mesurés : ils ne procédaient pas du traité hollando-danois du 12 février 1904, mais du traité anglo-français du 14 octobre 1903. Leur ratification par le Sénat des Etats-Unis, très favorable à tous les progrès de l'arbitrage, ne paraissait pas susceptible d'être mise en doute. C'était compter sans l'incompatibilité de ces traités avec la Constitution des Etats-Unis.

Quand les traités conclus par les Etats-Unis avec la France, l'Angleterre, l'Allemagne et les autres Etats arrivèrent, pour ratification, devant le Sénat, le Sénat s'émut de la manière dont ils étaient rédigés. Le texte modèle des traités franco anglais et franco-italien des 14 et 25 décembre 1903 était ainsi conçu : Art. 2. Dans chaque cas particulier, les hautes parties contractantes, avant de s'adresser à la Cour permanente d'arbitrage (de La Haye), signeront un compromis spécial, déterminant nettement l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres et les détails à observer en ce qui concerne la constitution du tribunal arbitral et la procédure. Presque littéralement, le texte américain répétait : Art. 2. *In each individual case the high contracting parties before appealing to the permanent Court of Arbitration shall conclude a special agreement defining clearly the matter in dispute, the scope of the powers of the arbitrators, the periods to be fixed for the formation of an arbitral tribunal and the several stages of procedure.* Ce n'est pas par hasard que, dans cette traduction, le mot français « compromis » se trouvait remplacé par le terme « *agreement* ». C'est qu'en effet, si les traités (*treaties*) sont soumis à la ratification du Sénat, les accords (*agreements*) en sont dispensés. Parler d'*agreement*, c'était nécessairement soustraire le compromis à la ratification du Sénat. Mais le comité des affaires étrangères, à l'unanimité, remplaça le mot *agreement* par l'expression *treaty*, qui rétablissait le contrôle du Sénat sur chacun

(1) *American Ideals* (éd. 1900), II, p. 143.

(2) Mérignhac, *Traité*, I, 1905, p. 480. L'ouvrage tout récent et très intéressant de Meurer, *Die Haager Friedenskonferenz*, I, *Das Friedensrecht*, München, 1905, p. 203, en donne un bon tableau.

des compromis individuels conclus en exécution de l'article 2. Par cet amendement, tout l'effet pratique des traités d'arbitrage permanent était malheureusement détruit. Comme l'écrivait, deux jours auparavant, le président Roosevelt au sénateur Cullom, *chairman* de la commission des affaires étrangères « l'effet de l'amendement est de rendre impossible désormais, la soumission d'un litige à l'arbitrage, sans la préalable obtention d'un traité spécial, ce qui réalise non un pas en avant, mais un pas en arrière ». Si le traité *général* d'arbitrage doit faire l'objet, dans chaque cas, d'une ratification particulière, il n'est plus général du tout. « Amender ainsi le traité, continuait le président, c'est l'annuler » ; « c'est, disait-il encore, se prononcer contre le principe du traité général d'arbitrage ». Cette lettre était nette, forte et précise. Mais le siège du Sénat était fait. Quand le traité général d'arbitrage avec la Grande-Bretagne, du 12 janvier 1897, avait été, huit ans plus tôt, soumis par le président Cleveland à l'*advice and consent* du Sénat, la commission sénatoriale des affaires étrangères, parmi tant d'autres retouches, y fit celle-ci que « aucune question affectant la politique intérieure ou extérieure des deux parties avec une puissance quelconque ne serait soumise à l'arbitrage qu'après un accord spécial », puis que « toute question pour laquelle le projet prévoyait l'arbitrage ne pût y être déférée qu'après l'approbation expresse du Sénat ». Encouragé par ce précédent, le Sénat de 1905 reprit contre les traités du président Roosevelt l'attitude qu'il avait prise contre celui du président Cleveland. Il est vrai que, de 1897 à 1905, les circonstances s'étaient modifiées : les grandes questions que le Sénat hésitait en 1897 à confier à l'arbitrage, celles du canal de Panama, de l'Alaska, s'étaient, dans l'intervalle, heureusement résolues, la première, par le traité Hay-Pauncefote, de 1900, la seconde par la sentence, favorable aux Etats-Unis, de la commission mixte de 1903. Mais le Sénat, inquiet de la politique très personnelle d'un président actif, ombrageusement jaloux de ses prérogatives, croyait avoir à l'intérieur, en 1905, d'aussi fortes raisons qu'à l'extérieur en 1897. Et, sans autre raison apparente, que de conserver intactes ses prérogatives constitutionnelles, il substitua, comme le lui proposait sa commission, au mot accord (*agreement*) le mot traité (*treaty*). Le 12 février 1905, par 50 voix contre 7, le Sénat, tout en protestant de ses dispositions favorables à l'arbitrage, sanctionnait ce changement, dont le résultat le plus net était d'entraver l'essor de l'arbitrage. Mais à quoi bon un traité général d'arbitrage ensuite duquel il faudrait, avec l'*advice and consent*, des traités particuliers ? Et comment le président pouvait-il offrir aux autres Etats des traités qui, de leur côté fermes, étaient, du côté des Etats-Unis, soumis aux caprices changeants du bon plaisir *actuel* (1) du Sénat.

A peine cette nouvelle eut-elle été câblée en Europe, qu'elle y produisit, parmi les propagandistes de l'arbitrage, une stupeur universelle. Notant

(1) Meurer, *Die Haager Friedenskonferenz*, p. 204.

les obstacles au développement de l'arbitrage, à la fin d'une étude dans laquelle il en signalait le progrès, sir J. Macdonell ajoutait : «... D'un autre obstacle, je ne parle qu'avec hésitation, mais il est trop sérieux, pour être passé sous silence. Le refus du Sénat des Etats-Unis de ratifier les traités généraux d'arbitrage avec cette nation (la Grande-Bretagne), la France ou l'Italie, peut se justifier par le motif qu'il constituerait une délégation inconstitutionnelle, au président, des pouvoirs du Sénat. Il peut être expliqué aussi comme une protestation contre la politique du président Roosevelt. La discussion, cependant, révèle l'existence d'une minorité, faible mais active, aujourd'hui comme en 1897, qui pense que la ratification d'un traité d'arbitrage avec la Grande-Bretagne ne serait pas populaire, une haine traditionnelle survivant dans certaines classes. C'est un réel empêchement, qui malheureusement existe, aux progrès de l'arbitrage dans la nation qui, cependant, a tant fait pour lui ». « Un traité général d'arbitrage, écrivait sir Th. Barclay, doit être général, obligatoire, automatique : général, parce que son but serait manqué si, quand la crise s'ouvre, l'une ou l'autre des parties pouvait discuter l'applicabilité du traité au litige ; obligatoire, parce qu'autrement un traité de soumission à l'arbitrage devrait être conclu au pire moment, c'est-à-dire quand les relations, déjà difficiles, menacent l'état des négociations... ; automatique, pour les mêmes raisons », et, traçant ainsi le type idéal du traité modèle, sir Th. Barclay ajoutait : « C'est pourquoi le Sénat des Etats-Unis, en obligeant le président à lui présenter, pour rectification, le *compromis*, a fait échec aux traités d'arbitrage, du moins en ce qui touche les Etats-Unis ». Et rencontrant ainsi notre question, il s'empressait d'ajouter : « Le Sénat s'est trompé. Le *compromis* en question n'est pas un traité, mais un acte d'exécution, définissant l'objet spécial du litige, la mission des arbitres et les règles de la procédure. L'exécutif de chaque contrée peut seul fixer ces détails. Ouvrir une discussion publique sur des questions de procédure et d'étendue des pouvoirs est contre-indiqué. C'est l'affaire et la fonction des gouvernements de traiter ces détails. Si la discussion publique pouvait, aux Etats-Unis, s'ouvrir sur de telles minuties, d'autres gouvernements pourraient se trouver dans une situation vraiment embarrassante. Le Sénat porte un coup sérieux à l'arbitrage. Prendre dans un article ce qu'on donne dans l'autre, c'est vraiment tourner le sujet en ridicule ». Et il concluait en espérant que le Sénat voudrait bien reconnaître son erreur. Mais le Sénat ne l'a pas encore reconnue ni ne paraît pressé de la reconnaître.

L'attitude du président à Saint-Domingue, où le protocole du 20 jan-

(1) *A century of international arbitrations*, dans *Nineteenth century and after*, avril 1905, pp. 691 et s.; p. 699.

(2) « *Customary disfigurement at the hands of the United States Senate* », disait M. Cleveland, *Presidential problems*, p. 277.

(3) *The Hague court and vital interests*, dans *Law quarterly review*, april 1905, p. 115.

vier 1905 n'est sous forme d'*agreement*, qu'un véritable traité de protectorat, dispensé de l'*advince and consent*, avait jeté, dans l'esprit du Sénat, la défiance vis-à-vis de la politique étrangère du président, et, tout particulièrement, vis-à-vis de la procédure, trop indépendante, de l'*agreement*. Pourtant, les précédents constitutionnels avaient assez largement ouvert la voie, pour que les traités d'arbitrage y pussent, à leur tour, s'avancer. Les conventions de 1817, pour la limitation des armements maritimes sur les Grands Lacs, du 9 décembre 1850, pour l'acquisition de *Horseshoe Reef* dans le lac Erié, du 25 juin 1890, pour le passage réciproque de la frontière mexicaine à la poursuite des Indiens, le protocole de paix avec l'Espagne, du 12 août 1898, le protocole de Pékin, du 7 septembre 1901, n'étaient que des *purely executive agreements* (1). Sans parler des *agreements under Acts of Congress*, qui forment une classe à part, les *modus vivendi*, notamment ceux du 15 juin 1891, dans l'affaire des phoques de Behring, du 20 octobre 1899, dans l'affaire de l'Alaska, pour ne prendre que ces deux très importants exemples, ne sont aussi que des *purely executive agreements*. Les accords relatifs au règlement, par les Etats étrangers, des réclamations dirigées contre eux par les citoyens des Etats-Unis, ne sont encore que de *purely executive agreements* : et la tradition diplomatique américaine est à cet égard si nette que, dans l'affaire *Mora*, le département d'Etat n'admit pas qu'après avoir accepté de payer $ 1.500.000 à un citoyen américain, le gouvernement espagnol en déclinât le paiement pour la raison que la dette, mise au budget cubain, n'y avaient pas été maintenue par les Cortès (2). Non seulement il appartient aux présidents de régler les réclamations des citoyens des Etats-Unis contre les gouvernements étrangers, mais ils ont souvent, à cette fin, employé l'arbitrage. « A première vue, dit un auteur éminent (3), il semble que ce soit un exercice indépendant [et par suite abusif] du *treaty-making power* » ; mais « en un sens strict il n'en est pas ainsi ». Le président, ayant le droit de poursuivre le règlement des réclamations des citoyens américains contre les gouvernements étrangers, a le droit de les confier à l'arbitrage. D'une longue revue que M. J.-B. Moore, si particulièrement compétent en ces matières, consacre à la question, dans la *Political science quarterly*, il résulte que trente et un cas sur cinquante de réclamations particulières (*claims*) par les gouvernements étrangers ont été tranchés par pur *agreement*, dont vingt-sept par l'arbitrage (4). Substituer le mot *treaty* au mot *agreement* dans les conventions soumises à la ratification, c'eût été, de la part du Sénat, priver le président des pouvoirs qu'il tenait de la coutume et pour

(1) Cpr. J. B. Moore, *Traeties and executive agreements*, dans *Political science quarterly*, septembre 1905, notamment p. 389-392.

(2) *For. Rel.*, 1894, appendix I, p. 364 450 ; et 1895, part. II, p. 1162 et s.

(3) John W. Foster, *The Treaty-Making power*, dans *Yale law journal*, décembre 1901, XI, p. 77.

(4) Moore, *loc. cit.*, p. 408 et s.

l'empêcher d'augmenter ses droits, les réduire. Dans tous les cas, au moins, où il s'agissait de réclamations particulières (*claims*), contre des gouvernements étrangers, le président pouvait se lier par un traité permanent. Mais il y avait plus. A prendre uniquement la question au point de vue du droit constitutionnel américain, il était facile de démontrer que, à conférer au président le pouvoir d'exécuter seul, par des compromis particuliers, le traité d'arbitrage général, le Sénat n'eût fait que suivre une tradition constitutionnelle constante. L'*act* du 4 juin 1794 lui permet de mettre, entre les sessions du Congrès, l'embargo sur les navires étrangers dans les ports américains; l'*act* du 13 juin 1798 suspendant les relations commerciales entre les Etats-Unis et la France, de les rétablir, l'*act* du 19 décembre 1806, de suspendre l'opération de l'*act* de non importation, « si, dans son opinion, l'intérêt public le requiert », l'*act* du 23 mars 1879 de suspendre les fonctions judiciaires des consuls des Etats-Unis en Egypte s'il recevait suffisante information de l'organisation d'une justice impartiale. La section III de l'acte douanier du 1er octobre 1890, qui donne au président le pouvoir d'imposer certaines taxes sur divers articles importés des contrées étrangères, s'il est d'opinion que les taxes mises sur les mêmes produits étrangers sont inégales, reconnaît au président, dans les questions extérieures un libre droit d'appréciation, et la Cour suprême en a proclamé la constitutionnalité. Agissant sous la loi ou sous le traité, le président peut prendre, de sa propre initiative, des mesures très graves, de sorte qu'à supposer la ratification de l'article 2, sans amendement par le Sénat, son vote, conforme aux nécessités de l'arbitrage, n'eût pas été contraire au droit américain (1).

Les scrupules constitutionnels du Sénat américain sont d'autant plus remarquables que les compromis sont peut-être, de tous les traités, ceux qui, le plus souvent et le plus aisément, en Europe, échappent au contrôle parlementaire. Comme il est rare que les gouvernements aient, pour l'arbitrage, plus de sympathie que les Chambres, on voit plus de gouvernements résister aux suggestions parlementaires d'arbitrage que de Parlements refréner, à cet égard, l'activité du gouvernement. En France, les traités de ce genre sont assez rarement soumis à la sanction des Chambres. La convention de La Haye, du 29 juillet 1899, en instituant l'organisation permanente de l'arbitrage facultatif, intéresse les finances de l'Etat, et, cependant, elle n'est pas soumise à l'approbation des Chambres, qui, d'ailleurs, estiment, non pas qu'elle engage trop, mais que, trop timide, elle n'engage pas assez les finances de l'Etat (2). Les traités relatifs à l'état des personnes et à la propriété doivent être soumis aux Chambres (art. 8 de la loi du 16 juillet 1875) et cependant il n'est pas rare que les Commissions mixtes, chargées de fixer les indemnités dues pour dommages causés

(1) *Statutes at Large*, I, 372, 565 ; II, p. 411 ; III, p. 224 ; IV, p. 3 ; XVIII, p. 23 ; XIX, p. 662 ; XXVI, p. 567.

(2) A l'heure actuelle, le crédit est de 20.000 francs. *Rapport du budget général de l'exercice 1906 (affaires étrangères)*, p. 340.

à des citoyens français, soient constituées par des traités, qui ne viennent pas devant les Chambres : si, dans le sens du contrôle parlementaires, on peut citer la Convention franco-américaine du 5 janvier 1880 (1) pour indemniser les citoyens français des dommages causés pendant la guerre de Sécession, et les citoyens américains des dommages causés pendant l'expédition du Mexique, la guerre de 1870 et la Commune, ou la convention du 2 novembre 1882 avec le Chili (2), pour statuer sur les demandes de réparation pécuniaire formées par des citoyens français, à raison des actes et opérations accomplis par les forces chiliennes de terre et de mer, sur les territoires et côtes du Pérou et de la Bolivie, pendant la guerre, combien de cas, en sens inverse, pourrait-on nommer où la Commission mixte s'est trouvée créée sans le consentement des Chambres ? Et, pour n'en prendre qu'un seul, parmi les plus récents, n'est-il pas suffisant de constater que le protocole franco-vénézuélien du 27 février 1903 (3) pour la Commission mixte, chargée de statuer sur les réclamations pécuniaires des ressortissants français contre le Vénézuéla ne prévoit même pas de ratification ? Ne sait-on pas que, pour éviter toute contestation ultérieure, l'usage s'est établi, dans la pratique française, de faire renoncer les réclamants, pour les admettre à l'arbitrage, à toute espèce de recours ou contestation ultérieure ? Récemment, dans une sentence arbitrale, qui, par le grand intérêt de certaine nuance juridique méritait d'être, avant cette *Chronique*, immédiatement rapportée (4), le tribunal franco-haïtien de Paris reconnaissait un préjudice causé à M. Aboilard par le gouvernement haïtien, par suite d'une rupture de contrat (26 juillet 1905), et l'estimait à la somme de 225.000 francs : or, le protocole du 15 juin 1904 n'avait été ratifié que par le Président de la République française (5), bien que ce protocole fût, comme la réclamation Aboilard, relatif à la propriété d'un Français à l'étranger. Enfin, c'est un principe que nulle cession, échange, adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi : cependant, si la Convention du 29 novembre 1888, par laquelle la France soumettait au tsar son litige territorial de Guyane avec les Pays-Bas (6), fit l'objet d'une approbation législative, la déclaration du 28 avril 1890 (7), qui permettait à l'arbitre de statuer en dehors des titres, et qui, du point de vue constitutionnel, était bien autrement grave, ne fut soumise à la ratification parlementaire, qu'elle prévoyait pourtant : « avec l'assentiment des Parlements respectifs, pour

(1) De Clercq, *Traités de la France*, XII, p. 519.

(2) De Clercq, *op. cit.*, XIV, p. 59.

(3) Cpr. Jackson H. Ralston, *Venezuelan arbitrations of 1903*, Washington, Government printing office, 1904, p. 483.

(4) G. Jèze, *Notes de jurisprudence*, dans cette *Revue*, 1905, p. 568.

(5) Cpr. *** *Un cas d'arbitrage, France et Haïti*, p. 35 (nous ne citons ce travail qu'à titre *documentaire*).

(6) Dalloz, *Supp. au Rép.*, v° Traité international, p. 792.

(7) Cpr. Michon, *Les traités internationaux devant les Chambres*, p. 291.

autant que nécessaire », disait-elle. Mais le gouvernement français ne jugea pas la consultation nécessaire. Sans plus insister, concluons donc qu'en matière de compromis la pratique est loin d'être aussi rigoureuse qu'en matière de traités, et, de ceci, cherchons la raison.

Cette raison est que l'arbitrage est un jugement et que, par suite, à moins de pouvoirs extra-judiciaires de l'arbitre, il n'y a rien à reprendre au principe même de son intervention, mais simplement aux détails de son organisation. Or, ces détails, par nature, sont tels ou que, d'une part, ils ne méritent pas l'honneur d'une discussion ou que, d'autre part, ils ne la toléreraient pas. Ils sont de ceux auxquels les Chambres ne prêteront jamais qu'une attention médiocre, et que, d'ailleurs, il vaut mieux qu'elles n'effleurent pas de leurs observations. Il se peut que tel gouvernement se trompe en choisissant comme arbitre tel chef d'Etat, qui n'offre pas les garanties d'impartialité suffisantes : mais il serait plus grave encore que, s'étant ainsi trompé, le Parlement redressât d'une manière nécessairement trop appuyée cette erreur. Le caractère, plutôt réduit, des arbitrages, le caractère, plutôt prééminent, des arbitres, tendent à faire de la constitution de l'arbitrage un acte sans gravité comme sans péril. Cette tendance, antérieure à la Conférence de la Paix, ne peut que se fortifier, depuis que, dans la Cour de La Haye, se trouvent à l'avance fixées, par une procédure-type, les règles à suivre, et que, par la formation, d'un *tableau* de juges, s'y réunissent, de plus en plus, toutes les sûretés de professionnelle compétence. Plus les litiges grandiront, plus la Cour de La Haye les rappellera vers elle, et, dès lors, on ne voit pas, qu'ultérieurement, à rejeter le compromis, un Parlement ait d'autre raison qu'une irréductible opposition à confier au Droit le litige national. Ce sera, par exemple, une Chambre qui jugera que l'honneur, l'indépendance, les intérêts vitaux de l'Etat sont engagés dans le conflit, et que, par suite, il ne convient pas de le résoudre par l'arbitrage. Mais si les Chambres jugent l'honneur, l'indépendance, l'intérêt vital engagés dans une question, est-il à croire qu'ici le ministère soit moins ombrageux qu'elles, et si, par impossible, il l'était, n'auraient-elles pas, par la voie parlementaire, quelques moyens, question, interpellation, de l'arrêter à temps sur cette pente dangereuse?

Il est vrai que cette dernière considération, tirée du régime parlementaire, ne convient pas au Sénat américain. Mais, à moins de lutter pour de vaines formules, le seul danger que le Sénat ait à craindre est de voir le Président considérer l'honneur, l'indépendance, l'intérêt vital des Etats-Unis comme non engagés là où le Sénat, au contraire, jugerait qu'ils le sont. Dans ces conditions, il n'y a, pour le Sénat, qu'un parti : stipuler que l'honneur, l'indépendance, l'intérêt vital ne seront, en cas de doute, écartés par le Président, que d'accord avec lui. Dans ces termes, mais dans ces termes seulement, nous pensons que la résistance du Sénat au traité n'aurait plus, constitutionnellement, de raison d'être. Sir Th. Barclay trouvera, sans doute, le résultat insuffisant ; mais, si relatif qu'il soit, le résultat n'en est pas moins sensible, parce que, dans les cas

où ni l'honneur, ni l'indépendance, ni l'intérêt vital ne sont en cause, l'organisation de l'arbitrage se fera, d'elle-même, de la manière simple et rapide, qui, même dans les petites choses, est toujours appréciable. Enfin, si, par hypothèse, la réserve de l'honneur, de l'indépendance, de l'intérêt vital disparaissait du traité général d'arbitrage, ou si plus simplement le jugement du point de savoir si l'honneur, l'indépendance, l'intérêt vital sont en cause était, dans le traité, remis à l'arbitre, suivant le bel exemple du traité suédo-norvégien, et que le Sénat ne fît, à ce traité général, nulle objection de principe, nous ne voyons pas comment il pourrait se réserver le droit de ratifier, individuellement, chacun des compromis, après avoir donné, tout d'abord, au traité dont ils sont issus, sa ratification d'ensemble.

Pour tout dire, nous ne concevons le désaccord actuel du Sénat et du Président, que parce que le traité réserve l'honneur, l'indépendance, l'intérêt vital, sans faire du tribunal le souverain juge de sa compétence, et, par suite, de cette exception. Dans sa lutte contre le Sénat, en faveur de l'arbitrage, le président Roosevelt se trouve donc conduit à perfectionner le type du traité permanent d'arbitrage, par l'attribution à l'arbitre du jugement de l'exception d'honneur, d'indépendance, ou d'intérêt vital : d'où l'insertion de l'examen du traité-type d'arbitrage au programme de la prochaine Conférence de La Haye : « Si possible, dit le président dans son message du 5 décembre 1905 (1), un traité général d'arbitrage sera négocié entre toutes les nations représentées à la Conférence ».

(*A suivre*) A. DE LAPRADELLE.

(1) Texte *in extenso* dans le *Times*, 6 déc. 1905.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Traité de droit public international, par Alexandre Mérignhac, professeur de droit international public à l'Université de Toulouse, associé de l'Institut de droit international. T. I, Paris, 1905, Pichon et Durand-Auzias, 581 p., in-8°, 10 fr.

Voici déjà près d'un an qu'a paru ce premier volume d'un nouveau traité de droit des gens, et plusieurs ont vite dit comment il consolide la réputation déjà faite à M. M. par d'importantes publications, historiques, exégétiques et critiques, sur l'Arbitrage, la Conférence de La Haye et les lois de la guerre terrestre ; mais, outre ses qualités d'exposition claire et même élégante portées au maximum et son mérite rare aussi d'indications documentaires multipliées, il a assez d'originalité, par son allure générale et son intrinsèque composition, pour qu'il soit encore possible, en quelques lignes franches et non ménagères d'éloges, de lui chercher une place dans la littérature moderne du droit international et d'en signaler les thèses fondamentales.

Il est tout à la fois plus ancien et plus jeune que les trois fascicules dans lesquels, avec une originale érudition, une expérience non moins singulière des recueils les plus divers et des livres de tous âges, et une pratique constante des méthodes déductive et systématique, M. Ernest Nys a commencé d'exposer *Le droit international, les principes, les théories et les faits* ; il s'intercale, quant à sa date, entre les deux tomes de l'*International Law, a treatise,* d'Oppenheim, aussi précis et sobres dans les détails, mais moins profonds dans l'analyse et vigoureux dans les conceptions, que l'œuvre classique d'Heffter-Geffcken, qu'à certains égards ils rappellent ; il est le contemporain de la première partie, d'une grande puissance, d'une remarquable exécution, et d'une science parfaite, consacrée à la paix dans son *International Law* par Westlake, dont l'exposé, tout fait d'après le seul droit positif vivant et actuel, vaut également, par un singulier choc en retour, comme une excellente synthèse. Il ne ressemble à aucun d'eux, encore qu'il puisse prétendre à de nombreux compliments pour la sûreté commune de ses indications bibliographiques, la mesure déjà observée dans les développements et la répartition de ceux-ci aisée à présupposer entre le présent volume et les tomes à venir, l'intelligence des traditionnels problèmes et l'expérience des derniers évènements internationaux, le souci enfin de contrôler ou contrebalancer de vieilles habitudes méthodiques par l'observation des faits et l'examen des traités. Mais, à vrai dire, il

s'impose moins à l'attention par son livre Ier, consacré aux *Prolégomènes* (Notions générales et historiques ; Sources du droit international) que par le deuxième, où, sous le titre de *Théories générales* sont, tour à tour, examinées : 1) la personnalité étatique et le principe de souveraineté; 2) les conditions nécessaires pour l'accomplissement de la mission internationale de l'Etat; 3) les causes, primordiales et secondaires, de nature à exercer une influence, soit absolue, soit relative, sur les destinées de l'Etat; 4) la solution par la voie du droit des litiges internationaux.

Ce plan, révélateur du dessein de tenter une préalable synthèse du droit public dans les rapports des nations pour y rattacher ensuite les différentes règles appelées à influencer sur les points de détail les rapports internationaux, a de la nouveauté; impliquant aussi une très sérieuse connaissance de la littérature juridique contemporaine, il était *a priori* destiné à intéresser vivement tous ceux qu'avaient rendus hésitants l'existence et la classification, admises comme idées indiscutables par plusieurs générations, de droits primitifs et fondamentaux appartenant à tous les Etats dans leurs rapports avec les autres, et qui, plus encore, furent troublés, il y a quatre ans, par l'œuvre, retentissante et vigoureuse comme le sont celles des précurseurs, dans laquelle le professeur Duguit remettait en question la nature et la personnalité de l'Etat, le sens et la réalité du principe de souveraineté; exécuté avec beaucoup d'art et d'une manière consciencieuse, il restera un titre à M. M., même, sinon surtout, auprès de ceux que ses critiques spécieuses et habiles n'ont point détachés de leur foi nouvelle, ébranlés dans leur tendance à faire, d'une comparaison des intérêts en jeu, le principe à l'aide duquel il pourra être donné à la plupart des questions une solution également claire et obligatoire pour les puissances en conflit, détournés enfin d'envisager la souveraineté de l'Etat, abstraction réalisée, comme un simple reste des conceptions de la monarchie absolue où le monarque s'identifiait à l'Etat.

Par quoi s'aperçoit qu'appréciant beaucoup toute l'œuvre et aussi des initiatives comme celle consistant à traiter, à propos de souveraineté, la question des Etats fédéraux et des pays assez mal dénommés communément mi-souverains, je n'adhèrerais pleinement qu'aux idées exprimées sur le troisième et le quatrième point susindiqués. — Touchant les causes primordiales et secondaires de nature à exercer une influence absolue ou relative sur les destinées de l'Etat, tout l'essentiel est dit, en un résumé excellent, sur les exagérations historiques et la parcelle de vérité contenues dans le principe des nationalités rêvé par certains comme l'unique et déterminant facteur de la constitution des groupements, sur les différentes phases de la question d'Orient, et l'avènement d'un nouvel équilibre asiatique, ou encore sur l'évolution en un siècle de la doctrine de Monroe. — Quant à la « solution par la voie du droit » des litiges internationaux, on devine que M. M. a fait une place, non point certes précipitée et complaisante, mais de premier plan et de grande surface, à l'étude de la médiation et surtout de l'arbitrage : il y était incité par ses travaux antérieurs, la fortune du mou-

vement pacifiste, l'œuvre débutante de la juridiction de La Haye et l'intérêt d'une matière propice à remarques neuves et suggestives sur la nature des litiges et le développement de la procédure ; réserve y est faite de la médiation pour les cas où l'arbitrage n'est point admis ou admissible parce que les difficultés à résoudre n'admettent pas un jugement selon les règles du droit et impliquent surtout des questions de puissance ; une évolution vers l'adoption de la clause compromissoire et l'usage des traités permanents y est esquissée de fort bonne manière, tandis que le progrès d'une pratique sur l'autre est aussi marqué; enfin et surtout, l'appréciation du mouvement et des divers instruments est exempte des termes excessifs qui, par le fait même et à raison de leur danger national, demandent à être immédiatement contredits et réprouvés.

Restent, d'une part, l'étude de la personnalité étatique et le principe de souveraineté, et, d'autre part, les conditions nécessaires à l'accomplissement par les Etats de leur mission internationale. Sur le premier point, toute la doctrine de M. M. tient en une formule (I, 115) : « L'Etat est une personnalité morale, souveraine et indépendante, reconnue comme telle dans la collectivité des Etats, propriétaire d'un territoire fixe et permanent, dirigeant librement, sans aucune immixtion étrangère prépondérante, sa politique intérieure ou extérieure, et capable, grâce à son organisation interne, d'assurer soit l'exercice de ses droits, soit l'exécution de ses obligations ». Il serait hors de propos d'essayer d'en faire ici une discussion ; qu'il me soit permis de dire quel en est, à mes yeux, le caractère inquiétant ou suspect à raison du crédit prêté tout à la fois à la double abstraction de la personnalité et de la souveraineté de l'Etat, et à l'idée toujours indémontrée d'auto-limitation (par définition même non universelle et non obligatoire) de l'Etat créateur du droit ; aussi bien, la volonté des gouvernants, dont la précaire puissance est simplement un fait de plus grande force, me paraît, comme à M. Duguit (*L'Etat*, I, 5, 15, 19, 24, 29, 80, 97, 242, 259, 262, 264, etc.), n'avoir aucune essence supérieure, et puiser seulement ses titres à l'obéissance des plus faibles dans l'obéissance préalablement prêtée par ceux qui commandent au droit objectif, *i. e.* aux règles de la solidarité sociale telle qu'elle convient à une heure et à une société déterminées ; ce qui est également vrai dans l'ordre international, de plus en plus dominé par une solidarité organique née de la division du travail; en effet, comme l'a très bien indiqué le professeur Huvelin (*L'histoire du droit commercial*, dans la *Rev. de synthèse histor.*, t. VII, 1903, p. 76), la communauté internationale est née du besoin pour les sociétés organisées, comme pour les groupes segmentaires, d'entrer en contact les unes avec les autres ou avec des sociétés moins avancées et subjuguées économiquement ou politiquement, l'état de paix étant ainsi la règle ou du moins l'état normal conseillé ou imposé par un intérêt commun supérieur. Mais par là s'accuse mon hostilité au « vieux dogme étroit et sec » de l'indépendance des Etats, c'est-à-dire une autre divergence d'opinion entre M. M. et son ancien élève : alors que le professeur

croit encore à la nécessité pour l'Etat d'être « muni de droits essentiels sans lesquels toute action et même toute existence lui seraient déniées » (I, 232), il me paraît (Cpr. Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux*, 1899, p. 8-22) que le droit au commerce est non un produit et un effet, mais un facteur et la cause première du droit des gens, celui au respect extérieur formel et insignifiant, celui à l'égalité démenti par les faits, celui à l'indépendance, enfin, si loin d'être un attribut essentiel des Etats que ceux-ci peuvent accidentellement et par leur volonté le perdre ou y renoncer pour le tout ou pour partie, et qu'à nulle époque ils ne peuvent en jouir et l'exercer d'une manière illimitée à peine d'empiéter sur les droits de la communauté internationale et de contredire à la seule et féconde loi de l'interdépendance des nations (V. Michoud et de Lapradelle, *La question finlandaise*, dans la *Rev. du dr. publ.*, t. XV, 1901, p. 47; de Lapradelle, *La question chinoise*, dans la *Rev. gén. de dr. int. publ.*, t. VIII, 1901, p. 340); ceci m'amène autrement que M. M. à réduire la reconnaissance internationale à une idée de respect des intérêts toutes les fois qu'il y a contact de plusieurs Etats à l'occasion d'affaires communes, et à tenir cette même loi du plus grand respect des intérêts des Etats dans leurs relations réciproques pour légitime dans la même proportion où elle est conforme à la solidarité internationale, toute prétention émise par un Etat d'empiéter sans nécessité sur la liberté d'un autre étant illicite au premier chef et contraire aux droits de ladite communauté internationale.

Cependant il ne serait point admissible d'insister sur des différences d'analyses et de conceptions, alors que, faute de place et par l'impossibilité bien connue d'exprimer en la sécheresse d'un compte-rendu toute la substance de riches manuels ou ouvrages d'ensemble, presque rien n'a été dit sur la documentation variée, l'art réel et la claire science de ce livre où chacun pourra puiser, le sociologue comme l'historien, le juriste comme le politique, pour avoir ou se ménager une connaissance nette ou approfondie des premiers et des derniers problèmes du droit des gens.

JOSEPH DELPECH,
Professeur agrégé de droit public
à l'Université d'Aix-Marseille.

Notes sur les Comptes-rendus des séances du Parlement anglais au XVIIIe siècle conservés aux archives du ministère des affaires étrangères, par PAUL MANTOUX, agrégé d'histoire et de géographie. — 1 vol. pet. in-8, 108 p. Paris, 1906, Giard et Brière. — 2 fr. 50.

Cette plaquette est une « thèse complémentaire » soutenue en Sorbonne le vendredi 9 février 1906. Elle est, par son objet, tout à fait de nature à intéresser l'histoire du droit constitutionnel, et par sa méthode absolument conforme à cette discipline du nouveau droit public (dont, à

certains égards, les ouvrages de M. Lameire, sur *La conquête dans l'ancien droit* et *Les occupations militaires en Espagne* sont une intéressante manifestation) de rechercher comme points d'appui aux exposés historiques et comme préliminaires aux développements synthétiques ce qui peut exister dans les différentes archives diplomatiques. Aussi bien, M. M. a-t-il, volontairement ou inconsciemment, rendu un signalé service en particulier à quelques professeurs de ces Facultés de droit où les études historiques et philosophiques seraient, à en croire un vieux préjugé âprement maintenu, étouffées par la préparation aux examens. Mais il y a mieux à faire que de montrer comment, dans des livres ou préfaces de livres issus de ces facultés, il aurait trouvé, ou bien des explications politiques et judiciaires vraiment complètes sur les circonstances à la suite desquelles la publication des débats du Parlement perdit, à dater de 1771, son caractère illicite et à demi clandestin, ou bien encore la trace d'autres livres datant de la première moitié du XVIIe et de la fin du XVIIIe siècles, ceux de sir Simonds d'Ewes ou de Smolett notamment, pour compléter la liste fort érudite qu'il donne pp. 6 et 7 note 1. Cette meilleure attitude consiste à rapporter la substance de son étude bien inspirée dans ses affirmations et d'une très réelle portée documentaire.

Il est heureusement d'autres sources de l'histoire parlementaire anglaise que les Journaux des deux Chambres, qui furent commencés sur l'ordre du Parlement vers le milieu du XVIIIe siècle, et dont la raison d'être est de fournir aux intéressés un répertoire authentique, par ordre de dates, des affaires expédiées, et en même temps un recueil vénérable des précédents où se conserve la constitution non écrite de l'Angleterre (p. 2-4).

Une première catégorie, toujours citée de préférence à des recueils anciens et devenus fort rares, est représentée par la *Parliamentary history of England* de Cobbett, à laquelle font suite jusqu'à l'heure présente les *Parliamentary Debates* de Hansard. Ses auteurs, outre les recueils, largement mis à profit jusqu'en 1743, de Timberland et de Chandler, puisèrent à des sources plus directes, sinon plus authentiques : 1° exceptionnellement, à des documents fragmentaires, ayant la valeur de témoignages directs, comme le Journal parlementaire de Philip York et les papiers du lord chancelier Hardwicke (p. 15); 2° à partir de 1762, pour des débats ou des discours isolés, à des périodiques comme l'*Annual Register* ou le *Political Register* (p. 16), et de 1775, d'une manière très large, au *Parliamentary Register* continuant l'insuffisante collection d'Almon ; 3° enfin et surtout, avec une alternance perpétuelle, aux comptes-rendus, très sommaires, donnant une idée simplement approximative des débats (p. 31), trop littéraires et souvent pareils à des morceaux d'école ou des amplifications oratoires (p. 24, 30), parus, peu de temps après chaque débat, dans les périodiques contemporains, notamment le *London* et le *Gentleman's Magazine* (p. 13), dont le mode de rédaction fait (p. 21-29) l'objet de détails intéressants, et qui, reproduisant régulièrement tout au moins les expressions les plus saillantes des discours, font préjuger l'authenticité de ces

discours et par là même fournissent une forte présomption en faveur du reste.

Une deuxième catégorie, — dont les recherches de M.M. ont le très grand mérite d'avoir signalé l'importance comme contribution pour l'étude critique des débats parlementaires anglais et l'histoire des idées politiques de France (p. 35), — comprend les documents diplomatiques, postérieurs à la Restauration, remontant au temps de Louis XIV et de Charles II, conservés d'une façon bien inégale (p. 56) aux archives des Affaires étrangères. Leur envoi, intermittent et exceptionnel jusqu'en 1733 (p. 50), régulier, au contraire, depuis qu'entre 1730 et 1740 les Français découvrirent l'Angleterre politique jusqu'alors profondément ignorée (p. 53), mais très naturellement suspendu (p. 57) pendant les guerres de la Succession d'Autriche (1742-1748) et de Sept Ans (1756-1763), s'explique par ce fait (p. 34) que les gouvernements avaient trop d'intérêt à être tenus au courant des affaires intérieures de l'Angleterre, tant était grande leur habitude d'intriguer avec les partis politiques anglais. Leur caractère est fort différent (p. 61). Les uns, telle la relation (1679) de l'*impeachment* contre Danby (p. 39-45), affectant une forme intermédiaire entre celle d'un procès-verbal et d'un compte-rendu proprement dit, se bornent à l'énumération des affaires traitées et des résolutions prises, et n'ont ainsi, en raison de cette sécheresse extrême, qu'une importance à peu près nulle (p. 62); ce sont tout simplement des résumés des procès-verbaux officiels, aisément communiqués par les clercs mêmes du Parlement, attendu que les Chambres avaient entendu tenir secrets, non leurs ordres du jour et leurs votes, mais seulement le détail des discussions et les opinions émises par leurs membres (p. 65, 66). D'autres, plus rares d'ailleurs (p. 49), comme le compte-rendu du conflit survenu en mars 1679 entre le roi d'Angleterre et la Chambre des communes au sujet de l'élection du Speaker (p. 45-49), analysent les discussions, donnent les noms des orateurs et précisent le sens des arguments échangés, de manière à reconstituer la physionomie et l'allure d'un débat; par quoi (p. 64) ils comblent les lacunes et suppléent aux défauts des sources déjà connues, car leur texte était l'œuvre sûre de témoins directs, rédacteurs indépendants payés pour chacun des comptes-rendus adoptés (p. 68), ou agents spécialement chargés de suivre les débats du Parlement (p. 70), dont les rapports étaient envoyés à Versailles dans le courant de la semaine subséquente à chaque séance, tandis que les comptes-rendus des magazines ne paraissaient que longtemps après (p. 66).

Comme une preuve du parti à tirer de ces documents jusqu'à présent inutilisés, M. M. a eu la très heureuse idée : 1° de reproduire, à la fin de sa brochure, deux débats, l'un, du 19 février 1735, sur l'effectif des équipages de la flotte (p. 83-102); l'autre, du 27 mai 1751, sur le fameux bill de régence, dont l'article 14 stipulait qu'à l'avènement d'un roi mineur le mandat du Parlement serait de plein droit prolongé de manière à éviter une élection générale (p. 74-80), et 2° de montrer, par une comparaison instituée avec les textes déjà connus de la *Parliamentary History*, du *Lon-*

don et du *Gentleman's Magazine*, que les archives des Affaires étrangères fournissent un compte-rendu vraiment unique. — Ce faisant, il a donné « une indication dont les travailleurs profiteront », et s'est réservé pour lui-même le rôle enviable qui est celui des initiateurs et des laborieux de la première heure.

JOSEPH DELPECH,

Cours Ch. Seignobos. — **Histoire moderne, 1715-1815, et Histoire contemporaine depuis 1815,** par CH. SEIGNOBOS et ALBERT MÉTIN. — 2 vol. in-16, 603 et 716 p. Paris, A. Colin, 1904.

Les lecteurs aux larges curiosités de la *Revue du droit public*, professionnels de l'étude ou curieux de l'évolution des sciences politiques, ne trouveront rien d'anormal à ce que mention soit faite ici de ces deux volumes rédigés conformément aux nouveaux programmes de l'enseignement secondaire, et tout spécialement des chapitres relatifs à l'histoire de l'Europe et de l'Amérique, qui, dans le second surtout, sont l'œuvre de M. Seignobos.— On a dit de ces programmes du 31 mai 1902, non accompagnés d'instructions explicatives, que leur intention, concordante avec les nécessités de l'enseignement des classes de première et de philosophie, avait été de ménager une transition entre les deux ordres d'enseignement secondaire et supérieur (*Rev. historique*, t. LXXXI, ann. 1903, p. 347) ; or, tandis, que changeaient ainsi les programmes, les méthodes d'enseignement, trop préoccupées jadis de chronologies et de narrations, semblent avoir évolué avec un succès plus heureux de découverte des lois historiques et d'essais synthétiques d'histoire politique, intellectuelle et sociale ; en fait, l'expérience s'acquiert vite, irréfragable, attristante, sinon irritée, que l'universalité presque des étudiants de toutes provenances ignorent les moindres éléments de la science ainsi pratiquée ; aussi bien, dans les Facultés de droit, serait-il nécessaire, et est-il possible, d'en exiger, sous menaces, la sommaire connaissance. — Il y a peu d'années encore, il n'existait, comme œuvres réduites et de lecture rapide, que des manuels touffus et des livres, eux aussi dépourvus parfois d'impartialité, comme *Les Constitutions de la France* de F.-A. Hélie ; aux uns et aux autres ont succédé soit des *Cours*, au récit plein de vie, comme ceux de M. Seignobos, qui tirent surtout leur intérêt d'un choix tout particulièrement érudit et avisé de ce qui est essentiel, soit des Notices, d'une précision sans pareille, comme celles placées en tête des *Constitutions et principales lois politiques de la France depuis 1789*, par MM. Duguit et Monnier, auxquelles est demeuré étranger le dessein d'exposer la succession des doctrines politiques, mais qui, d'une manière objective et des plus sûres, ont touché l'histoire interne toutes les fois que l'exigeait l'intime association de la forme et du fond. A vrai dire, le livre de longue haleine n'existe point

encore, dont, pour les études de droit public, je souhaite de plus en plus l'élaboration, qui n'aurait point du tout la « sécheresse technique » que certains esprits éminents, avec une prévention de moins en moins justifiée, prétendent exigée dans un ouvrage d'histoire juridique et constitutionnelle (Monod, *Rev. historique*, t. LXXVII, ann. 1901, p. 347), et dont l'originalité serait celle des récents travaux de « haute vulgarisation » du domaine littéraire ou historique, pour autant que, bien informé, utilisant à l'occasion les ouvrages de seconde main, mais se reportant régulièrement aux sources, il montrerait la relation des constitutions rédigées dans le secret d'un comité ou élaborées dans les assemblées avec la vie sociale et politique de leur époque. — En attendant, il n'est guère de guide, à mon avis, plus sûr et plus agréable que M. Seignobos ; c'est pourquoi il est moins intéressant d'indiquer sur quels rares points il y aurait entre ses vues et les miennes quelque divergence, que de noter notre accord sur l'irrésistible force d'expansion de l'heureuse évolution démocratique moderne et de redire comment, pour parfaire leur éducation généralement si insuffisante et pour tirer plein profit de certains enseignements, les étudiants des Facultés n'auraient point de meilleur aide-mémoire que les *Cours* de M. Seignobos, s'ils consentaient surtout à en compléter les succinctes données sur l'évolution des partis et des formes politiques avec un autre livre, du même auteur, pour l'heure incomparable, et en soi de très grande valeur, l'*Histoire politique de l'Europe contemporaine*.

JOSEPH DELPECH,

La diplomatie de la troisième République et le droit des gens, par FRANTZ DESPAGNET, professeur de droit international à l'Université de Bordeaux, membre de l'Institut de droit international. — 1 vol. gr. in-8°, VIII-806 p., 1905, Paris, Larose et Tenin ; Bordeaux, Gounouilhou ; 18 fr.

L'opinion publique, que, maintes fois, la presse de tous pays a tôt fait d'égarer par de néfastes conseils, des fautes de goût ou des erreurs évidentes sur le fond des choses et l'essentiel des doctrines, devrait être exactement instruite des sûres raisons historiques et de la profonde portée économique des évènements internationaux qui, se succédant en ordre de plus en plus serré, lui donnent le spectacle passionnant de diplomaties, les unes agitées fréquemment d'arrière-pensées belliqueuses et par là toujours inquiétantes pour les « sentinelles chargées de veiller sur la tour », les autres, c'est-à-dire la plupart, influencées par le développement de la solidarité organique née de l'apparition d'un commerce mondial, et trouvant dans leur activité commerciale des motifs de réconciliation, des prétextes à liquider leurs différends, et des raisons à une collaboration ferme et fidèle. Or, à en croire M. Despagnet, « les Français, à qui l'on reproche avec trop de raison d'être indifférents aux questions de politique extérieure et de les

mal connaître ou même de les ignorer complètement, ne sont pas tout à fait sans excuses. Il est, en effet, fort difficile, dans notre pays, pour tous ceux qui ne font pas du droit international et des affaires diplomatiques l'objet de leurs études, d'avoir en ces matières des informations impartiales, précises et éclairées. Les débats de notre Parlement sur la politique extérieure sont, à de trop rares exceptions près, intermittents, sans méthode et surtout déplorablement faussés par les préoccupations de l'esprit de parti. On retrouve en général les mêmes défauts dans notre presse, qui est d'ailleurs notoirement inférieure à celle de l'étranger pour l'abondance, la régularité, la netteté et la sûreté des informations concernant les questions internationales. Quant aux nombreux ouvrages consacrés à des points intéressant nos relations extérieures, s'ils ne sont pas dominés par les passions politiques ou nationales, ce qui arrive trop souvent, ils ne renseignent le public que sur les difficultés particulières dont ils traitent ». — Sauf quelques réserves opportunes, quant à ce dernier point, au profit de monographies très récentes établies d'après les seules bases scientifiques du droit des gens, l'étude immédiate des sources et l'interprétation originale des instruments diplomatiques eux-mêmes, l'appréciation n'est point trop sévère, car, en cette matière aussi, hors des exposés d'ensemble de la coutume et de la législation internationales, on serait fondé à dire « qu'on énumèrerait plus aisément ce qui manque que ce qui existe ».

Une lacune, particulièrement regrettable en régime démocratique, lequel présuppose une large, réelle et éclairée participation du nombre aux affaires publiques, existe donc; M. D. l'a voulu combler. Or, pour n'avoir point, de parti-pris, choisi la manière à mon sens la meilleure, l'exposition érudite, vivante, systématique, coordonnée et surtout une de chaque question, au lieu d'en morceler, de gênante ou désagréable façon, l'exacte et très satisfaisante explication, en prenant comme prétextes de coupures et points de repère assez fictifs les diverses présidences de la République, de 1875 à 1899, il a si peu suivi la pire que son œuvre vaut d'être véritablement vantée pour son importance, et mérite une large diffusion, tant elle peut exercer une saine influence. Elle ne fera certes point oublier, par exemple, pour la question d'Orient et les suites du traité de Berlin l'exposé si lumineux et parfait en sa simplicité de Max Choublier, et les essais si creusés d'histoire diplomatique à la manière de Mischeff; elle n'a rien de comparable à des travaux pleins de maîtrise en leur élégante sobriété de Moncharville, à certaines chroniques minutieuses et fouillées à l'excès de Fauchille sur la condition du Congo, ou encore à de petites études, comme celle de Politis sur les Nouvelles-Hébrides, qu'on donnerait aisément pour des modèles; elle ne dispensera personne curieux des choses d'Egypte et du Soudan, ou des luttes des puissances pour l'expansion coloniale et l'influence méditerranéenne, soit de reprendre l'étude, par endroits passionnée, mais uniformément merveilleuse de science et de virtuosité, de Cocheris, soit de demander aux articles si achevés et péné-

trants de René Pinon la détermination de la vraie place que ces questions tiennent dans l'économie de la vie nationale ou le secret du jeu subtil des intérêts politiques et commerciaux qui s'y entrecroisent et cherchent un équilibre ; et elle laisse de même tout leur intérêt aux séries si élégantes de forme et impressionnantes de documentation données déjà par de Lapradelle sur la question chinoise. Je serais tout prêt aussi à lui reprocher d'avoir, sous cet assez mauvais prétexte, amphibologique à moins qu'il ne soit complètement erroné, « que les questions réglées avec le Souverain Pontife se rattachent au droit public de chaque pays et sont, par elles-mêmes, étrangères à sa politique extérieure », laissé complètement de côté les relations diplomatiques de la France avec le Saint-Siège, si celles-ci n'avaient été, historiquement, bien traitées en 1901 dans la thèse de Durand-Morimbau, et, au point de vue juridique, dans le Sirey de 1895, synthétisées, avec une grande vigueur de pensée et un rare bonheur d'expression, en une note de Pillet.

Cependant, étendu à toutes les questions discutées depuis trente ans [Relations avec l'Allemagne et la Triple-Alliance ; Affaires d'Orient ; Question d'Egypte, et démêlés avec l'Angleterre ; Traité de Berlin ; Annam, Tunisie, Madagascar, Tonkin, Siam, Haut-Mékong, Dahomey ; Entente avec la Russie ; Expansion en Afrique et en Océanie ; Commerce avec la Chine ; Conférences et arbitrages], — pris tel qu'il fut conçu, avec le souci de donner « sur notre situation internationale à l'époque contemporaine une nette vue d'ensemble, résultant d'une connaissance sérieuse et coordonnée des éléments essentiels de cette situation », — composé scrupuleusement avec les documents authentiques soumis dans chaque pays aux assemblées, tels que *Livres jaunes* français, peu réguliers, souvent désordonnés et assez généralement incomplets, ou *Blue Books* britanniques, précis et abondants, — délibérément dépouillé de toutes opinions personnelles ou sentimentales, explications déductives et appréciations de politique ou de moralité, ce gros livre devrait éveiller (si tant est qu'on y puisse croire) la curiosité intelligente des gouvernés et l'anxieuse conscience des gouvernants ; il peut satisfaire à l'une et éduquer l'autre : c'est pourquoi je le tiens, sans réserves, pour une œuvre considérable et utile, faite, pour le grand public, par un professeur maître de son sujet et instruit de cette vérité, communément répétée, sinon appliquée, qu'il peut y avoir, en un livre de vulgarisation, comme en des conférences de propagande populaire, une réelle portée scientifique.

Joseph Delpech,
Professeur agrégé de droit public
à l'Université d'Aix-Marseille.

REVUE DES PÉRIODIQUES

I. — PÉRIODIQUES FRANÇAIS

1° Le Correspondant.

Louis MICHON. — **Le gouvernement parlementaire au début de la deuxième restauration** (10 juin 1905).

M. Louis Michon montre dans son article, comment, pendant les Cent Jours, s'est élaboré le gouvernement de cabinet, et ce que fut ce gouvernement né après Waterloo, au lendemain de la rentrée du roi en France.

I. — Louis XVIII est à Gand, avec ses ministres, à l'exception de Montesquieu qui remplace provisoirement M. de Chateaubriand. Contre le parti du roi, le parti de la cour, composé des amis de Monsieur est partisan de l'ancienne charte.

Talleyrand, depuis Vienne, favorise la conception et la naissance d'un ministère homogène et solidaire.

Au lendemain de Waterloo, Louis XVIII quitte Gand pour Mons. Talleyrand l'y rejoint. Le roi se rend à Cambrai. Un Conseil préparatoire se forme, Beugnot rédige une proclamation instituant une commission provisoire du gouvernement.

II. — Fouché en est président. Il écrit à Wellington que le vœu de la France est de trouver à égale distance des excès de la République et de l'Empire, l'indépendance, l'ordre et la paix de l'Europe. La réforme la plus désirable est la formation d'un ministère solidaire et responsable.

III. — Louis XVIII remonte sur le trône. Par une ordonnance du 10 juillet, composant le cabinet, il entend réserver la réalité du pouvoir aux seuls ministres, secrétaires d'Etat, réunis en Conseil.

Le Conseil privé qui existe à côté du Conseil des ministres, n'est qu'un moyen de satisfaire quelques seigneurs qui se croient indispensables. Il ne jouit d'aucun pouvoir, d'aucune initiative.

Talleyrand préside le Conseil des ministres. Ce ministère présente un caractère d'unité, grâce à ce double fait que le duc de Richelieu a refusé le ministère de la maison du roi et Pozzo di Borgo celui de l'intérieur.

Les ministres se mettent à l'œuvre chez Talleyrand ou aux Tuileries.

IV. — Malgré les imperfections qui existent dans le fonctionnement du cabinet de 1815, ses membres affirment d'une façon remarquable leur responsabilité et leur solidarité. Talleyrand écrit aux secrétaires d'Etat des puissances alliées qu'un ministère est créé ; que les membres exécutent, chacun dans leur sphère respective, ce qui a été arrêté dans une délibération commune. D'où, *force d'action* donnée par l'unité ; et *responsabilité*, meilleur préservatif contre les aberrations du pouvoir. Un document relaté dans l'article et intitulé « Mémoires sur

les Attributions du Conseil des ministres et celles des différents départements ministériels », dit que l'unité, la responsabilité et la solidarité sont les trois bases du ministère ; et développe longuement ce principe.

V. — La Chambre des pairs et celle des représentants avaient été dissoutes à la rentrée du roi. Il était cependant impossible de rappeler les députés de 1814. Plusieurs ordonnances furent rendues, soit pour l'augmentation du nombre des députés, soit pour leur nomination. La dernière, en date du 15 thermidor an X, aurait, si l'on en croit certains auteurs, valu à la France la Chambre introuvable.

Talleyrand crut alors sauver le ministère en sacrifiant Fouché. Mais Talleyrand lui-même n'était plus assez avancé. Le roi résolut de ne plus le soutenir contre la Chambre. Talleyrand dut se retirer.

M. Michon termine en considérant que ce premier ministère de la seconde Restauration n'avait pas duré trois mois ; qu'il ne s'était pas trouvé en présence des Chambres ; mais que cependant une étape très considérable avait été franchie dans la voie du gouvernement parlementaire.

LARMOYER.

WETTERLÉ. — **Institutions parlementaires de l'Empire allemand** (25 décembre 1905).

L'Empire allemand est une fédération d'Etats indépendants. Chacun des pays confédérés a sa constitution particulière, ses lois, ses usages, son mode spécial de prélèvement d'impôts, son fonctionnarisme. L'Empire respecte dans la limite du possible leur autonomie. Les lois sont présentées au nom des gouvernements confédérés, et c'est véritablement le Conseil fédéral qui détient le pouvoir, l'empereur n'en est que l'organe et le président.

Nous nous trouvons donc en présence de deux systèmes législatifs parallèles : celui de l'Empire et celui des Etats, ayant leur domaine propre.

Dans tout ce qui lui est réservé, l'Empire peut légiférer ; ses lois sont applicables à tous les Etats après avoir été votées par le Reichstag, parlement d'Empire, et par le Bundesrath, conseil fédéral ; s'il néglige de dire le droit sur ce qui est de sa compétence, les Etats particuliers gardent sur ce point leur complète indépendance.

Les ressources financières proviennent de quelques impôts indirects ; de plus, les Etats sont tenus de verser à l'Empire des « contributions matriculaires », dont le montant est calculé proportionnellement à la population.

Passons à l'examen des organes de l'Empire :

1° Empereur. Le roi de Prusse est titulaire de l'Executif, déclare la guerre, fait la paix avec avis, si possible, du Bundesrath, nomme les ambassadeurs et fonctionnaires de l'Empire, ses décisions sont contresignées par le chancelier. Pour les traités, il doit obtenir l'assentiment du Bundesrath et du Reichstag.

2° Le Bundesrath ou Conseil fédéral est une assemblée souveraine, composée de délégués nommés par les chefs d'Etats confédérés, et liés dans leur vote par les instructions formelles qu'ils reçoivent des souverains qu'ils représentent. Ils ont place sur les bancs du gouvernement au Reichstag, où ils peuvent prendre la parole pour soutenir leurs revendications.

Les décisions de ce Conseil sont prises à la majorité absolue ; les absents ne votent pas.

3° Reichstag, ou parlement d'Empire, élu au suffrage universel par les citoyens de vingt-cinq ans révolus ; même âge pour être éligible.

Les fonctionnaires sont éligibles. Ils sont considérés comme propriétaires de leur charge sitôt leur nomination définitive. Ils ne peuvent en être dépossédés si ce n'est pour manquements professionnels très graves, ce qui leur laisse une liberté politique absolue. Elus, on leur maintient leur traitement, et on leur accorde des congés réguliers pendant la durée des sessions.

Les fonctions de député sont gratuites ; ainsi, elles sont inaccessibles à la classe pauvre. Cependant les socialistes, grâce à leur excellente organisation, sont parvenus à remédier à cet inconvénient, et leur caisse verse à leurs représentants des jetons de présence de 9 à 12 marks. Ordinairement le Reichstag est convoqué pour le mois de décembre ; il siège une quinzaine pour expédier la première lecture ou discussion générale du budget et des projets de loi importants. Les grandes commissions sont nommées fin décembre, et commencent leurs travaux dans le courant de janvier. Quoique n'ayant aucune existence légale, ces commissions, grâce à leur puissante organisation, à leur discipline, sont une réduction parfaite du Parlement au point de vue des opinions politiques, et leurs décisions sont toujours ratifiées en séance plénière.

Si donc, en principe, les fractions ne sont rien au Reichstag, en fait elles sont tout.

Pendant la période électorale, on se présente avec une étiquette classée, avec un programme imposé par son parti. Elu, on se fait inscrire immédiatement dans un des groupes existants. Les fractions tiennent des séances régulières, où sont discutés en famille les projets de loi, et où on arrête la ligne de conduite du parti. Dans la plupart des questions, le compromis passé en séance de fractions a force de loi ; car si un membre du parti manifestait une intention contraire, il serait exclu du groupe. Et l'on peut dire qu'en thèse générale le député enrégimenté dans une fraction a renoncé à toute individualité ; quelques hommes seulement, les plus habiles et les plus éloquents, concentrent en leurs mains toute l'activité parlementaire, ce sont les chefs de groupes. S'agit-il d'une proposition gouvernementale ayant au premier abord peu de chances de réussite, le chancelier de l'Empire négocie secrètement avec les chefs de groupes qui s'assurent du concours de leurs amis politiques, après quoi le projet est adopté au Reichstag.

Tous les projets de loi passent au Reichstag par trois lectures : une discussion générale se terminant presque toujours par un renvoi à une commission ; une deuxième lecture avec vote sur chaque article et droit d'amendement pour chaque membre du Parlement : enfin lecture définitive où sont discutés les seuls amendements signés par 30 députés présents, se terminant par un vote sur l'ensemble de la loi.

L'Allemagne n'est pas un pays parlementaire au sens propre du mot. Le chancelier et les secrétaires d'Etat restent au pouvoir tant qu'ils jouissent de la confiance de l'Empereur.

Le droit de pétition au Reichstag est illimité ; seules, celles ayant un caractère d'intérêt général y sont discutées.

En principe, les séances du Reichstag sont publiques Les interruptions y sont très rares, encore plus les marques de désapprobation bruyantes. La subordination, le respect, la discipline, voilà ce qui constitue la principale caractéristique du tempérament national allemand. Accepter sans récriminer les décisions des majorités ou même simplement des chefs de groupes, telle semble être la devise de tous les partis.

PAUL CUNY.

2° Revue générale d'administration.

E. MOUTON. — **Le quorum au Conseil général** (septembre 1905).

1° Etude de la règle fixant le quorum ;

2° Voies de recours contre les délibérations prises sans que le quorum ait été atteint.

I. La règle.— Il faut, pour rendre une délibération valable, que la moitié plus un des membres du Conseil général soit présent. Si le nombre total est pair, la majorité sera $\frac{1}{2} + 1$ et la minorité $\frac{1}{2} - 1$, d'où différence de deux unités. Quand le nombre est impair, la majorité est de la moitié plus une demi-unité. La majorité se calcule alors sur le chiffre pair immédiatement inférieur.

La majorité est calculée sur le nombre total dont le Conseil doit se composer d'après le sectionnement cantonal du département.

Les présents sont tous ceux qui assistent à la séance y compris ceux qui s'abstiennent de voter. Sont regardés comme présents, les membres qui sont là au début de la séance et à l'ouverture du scrutin, mais se retirent avant le vote. Il suffit que la majorité soit présente au premier tour, pour qu'on puisse procéder aux autres.

Le Conseil général vote de trois manières : par assis et levé, au scrutin public et au scrutin secret. Pour établir qu'une délibération a été prise par la majorité, il n'y a pas de difficulté pour les deux derniers modes. Quant au vote par assis et levé, qui ne fait pas mention du nombre des votants, il faut se reporter à l'appel nominal fait au début de chaque séance. Or comme le moment précis où la majorité doit être présente est celui de l'ouverture du scrutin, et qu'entre le moment où commence la séance et celui du scrutin certains conseillers peuvent avoir quitté la salle des séances, il faudra, pour que la réduction du nombre des présents ait quelque effet, qu'elle soit constatée par le bureau. Autrement la délibération serait valable.

Quand, lors de la réunion du Conseil général, la majorité n'est pas présente, la session est renvoyée au lundi suivant. Les délibérations prises à ce moment sont valables quel que soit le nombre des conseillers votants.

Dans le cas d'une réunion convoquée sur la demande des deux tiers des membres, le Conseil ne pourrait pas délibérer si la majorité ne se trouvait pas réunie au jour de la convocation. Pour que la session ait lieu, il faudrait alors qu'une nouvelle demande intervienne.

Dans une session réunie par décret, c'est-à-dire extraordinaire, si la majorité n'était pas atteinte lors d'une délibération, celle-ci renvoyée au surlendemain pourrait avoir lieu même en dehors de la période de huit jours assignée aux sessions de ce genre. Au contraire, lorsque la session a lieu sur demande, il est nécessaire que la délibération ait lieu dans les huit jours légaux.

Sanctions. — Deux sortes de nullité : 1° nullité absolue s'appliquant à tout acte ou délibération relatifs à des objets non compris légalement dans les attributions du Conseil général ; 2° nullité relative s'appliquant aux délibérations pour lesquelles les Conseils généraux statuent définitivement.

La nullité qui s'applique aux délibérations prises en l'absence de la majorité est absolue. Cette délibération n'est pas un acte du Conseil général ; par conséquent, elle est, plus que tout autre acte, entachée de nullité absolue. Cette nullité peut être prononcée à toute époque.

II. Voies de recours. — *Recours administratif.* — La nullité est prononcée par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique. Le recours est personnel au préfet ou plutôt au ministre de l'intérieur. Il n'est soumis à aucune condition de forme. Il n'y a pas d'instance ; par suite, le Conseil général n'est pas partie. Ses observations ne sont que des documents administratifs.

Le décret d'annulation peut être annulé par le Conseil d'Etat statuant au contentieux sur pourvoi du Conseil général fondé sur une illégalité. C'est le seul cas d'annulation. La nullité étant absolue, le recours du préfet n'a pas à être notifié au président du Conseil général, ni à celui de la commission départementale.

Recours contentieux — Les personnes dont les droits seraient lésés par les délibérations du Conseil général peuvent les déférer au Conseil d'Etat dans les cas et formes du recours pour excès de pouvoir.

L'intéressé est toute personne dont un intérêt direct et personnel a été lésé par la délibération entreprise.

Les conseillers généraux peuvent-ils former un recours ? Pour résoudre la question, il faut se demander si les membres du Conseil général pris *ut singuli* doivent être considérés comme parties intéressées. Il faut poser comme principe que les conseillers peuvent être lésés par une délibération portant atteinte à une des prérogatives attribuées par la loi aux conseillers généraux. Ils ont alors un intérêt personnel et direct. Mais la seule qualité de conseiller général ne leur donne pas ce droit.

Ils ne peuvent attaquer pour excès de pouvoir une délibération prise sans que le quorum ait été atteint. Si le conseiller qui se prétend lésé était présent, il lui a été facile d'user de tous ses droits. S'il était absent, il ne peut raisonnablement se plaindre d'une situation illégale que sa volonté a contribué à créer.

Toussaint.

3° Revue politique et parlementaire.

De MONZIE. — **De la responsabilité civile des instituteurs** (mai 1905)

L'article 1384 du Code civil met à la charge des instituteurs une lourde présomption de responsabilité. Ces derniers sont responsables du dommage causé par leurs élèves pendant le temps où ils sont sous leur surveillance, à moins qu'ils ne prouvent l'impossibilité où ils sont d'empêcher le fait dommageable. Ce soin est laissé à l'appréciation des tribunaux qui se sont généralement montrés favorables aux instituteurs et ont tenu compte des diverses circonstances qui paralysent leur surveillance. Pourtant en 1892 a surgi un incident mémorable : l'affaire Leblanc.

Un enfant frappé dans l'intérieur d'une école par quelques camarades meurt des suites de ses blessures. L'instituteur, poursuivi et condamné à de forts dommages-intérêts, est atteint d'un désespoir qui cause sa folie et sa mort.

Une deuxième affaire du même genre surgit un peu plus tard devant la Cour de Limoges qui déclare la faute personnelle de l'instituteur. Une souscription en faveur de ce dernier est faite dans tous les départements. Des sociétés d'assurances contre les accidents se forment, des pétitionnements tendant à l'abrogation de l'article 1384 sont organisés. Puis trois propositions de loi sont déposées, dont l'une aboutit à la loi du 20 juillet 1899 qui ajoute au texte de l'article 1384 celui-ci : « Toutefois, la responsabilité civile de l'Etat est substituée à celle des membres de l'enseignement public ».

Cette loi, accueillie d'abord avec une grande faveur, ne répondait pas à l'espoir des instituteurs. De nombreuses instances furent engagées de 1899 à 1905, et les préfets, contre qui ces recours étaient formés, se retournèrent contre les instituteurs en invoquant contre eux l'article 1382, en vertu duquel chacun est tenu civilement de son fait personnel. Ainsi, l'instituteur restant exposé aux poursuites judiciaires, condamné en vertu d'un texte ou d'un autre, n'a rien acquis de la loi de 1899. Le mécontentement des instituteurs se fait d'autant mieux sentir qu'ils n'ont pu jusqu'alors constituer leurs amicales en sociétés d'assurances mutuelles. C'est à ce sujet que dernièrement même le Conseil supérieur de la mutualité prit une délibération en termes ironiques et renvoya les intéressés devant le Parlement où ils pourraient exposer leurs griefs.

Aussi M. Dupuy a-t-il récemment déposé à la Chambre un projet tendant à réformer l'article 1384 dans sa teneur actuelle. Ce projet est ainsi conçu : « La responsabilité des instituteurs n'est engagée que s'il est prouvé par la partie plaignante qu'il y a eu défaut de surveillance. Dans tous les cas, la responsabilité de l'Etat sera substituée à celle des instituteurs ».

Donc à la responsabilité contractuelle, fondée sur une présomption de négligence, M. Dupuy substitue une responsabilité délictuelle.

Et en effet, à l'heure présente, où l'enfant n'est plus comme un prisonnier enfermé dans une geôle, ainsi qu'il en était autrefois, l'instituteur ne peut, de sa propre volonté, écarter les enfants qu'il regarde comme dangereux ; il est obligé de les recevoir tous et ne peut opérer une sélection parmi eux, à l'encontre du chef d'une institution privée qui peut, à son gré, éloigner les enfants qu'il redoute. Par conséquent, il ne peut pas y avoir juridiquement mandat tacite transféré par le père à l'instituteur de la puissance paternelle avec la responsabilité qu'elle renferme.

Aussi la proposition de M. Dupuy n'est pas assez radicale ; car, tout en supprimant la présomption de culpabilité, elle laisse subsister la présomption de responsabilité. Il faut être plus radical. Par les articles 1382 et 1383, en vertu desquels les parents pourront obtenir la réparation du dommage causé à leurs enfants par la faute du maître, l'instituteur reste engagé au delà des ressources que lui fournit sa profession, et cette profession comporte des risques inévitables.

Il faut donc déclarer l'Etat civilement responsable des fautes présumées de l'instituteur. De même qu'il est responsable de ses fautes effectives, de même il serait responsable des délits dont le plaignant aurait fait la preuve.

Ainsi, non seulement il faut modifier l'article 1384, mais l'abroger, et appliquer le droit commun, d'une part à l'instituteur en le libérant de toute présomption de responsabilité, d'autre part à l'Etat, qui est, vis à-vis de l'instituteur, dans la situation d'un chef d'entreprise vis-à-vis de son employé, et qui par là-même doit supporter les actions en garantie qu'un particulier, lésé par le fait d'un préposé, peut diriger contre le commettant. Il ne s'agit pas d'un privilège à créer en faveur de l'instituteur, mais de supprimer contre lui un régime d'exception.

J. Lansard.

4° La Révolution française (juin 1905)

A. AULARD. — **Le Comité de Salut public a-t-il suspendu la vente des biens nationaux en messidor an II.**

La loi du 19 vendémiaire an III dit :

« Art. 1er. — La vente des immeubles nationaux, suspendue par arrêté du Comité de Salut public du 10 messidor sera continuée. »

« Art. 2. — Le bureau des domaines de Paris ne pourra faire procéder à la vente d'aucun un meuble que d'après un avis de la Commission des artistes préparés pour la division de Paris, confirmé par un arrêté du Comité des finances. »

. . . . . .

En ouvrant le recueil de A. Aulard sur les actes du Comité de Salut public à la date du 10 messidor, on n'y trouve aucun arrêté suspendant la vente des biens nationaux.

Où est la vérité ?

Le procès-verbal porte la date du 10 messidor : il n'y a pas d'erreur là.

La minute originale du décret porte cette même date. Elle est signée de Portier : le rapport de Portier qui pourrait nous donner quelque éclaircissement est introuvable.

Relisons la loi.

L'article 2 semble interprétatif de l'article 1er.

Il permet de supposer qu'il ne s'agit que des immeubles nationaux *à Paris*, d'après le nom même de la « Commission des artistes préposés à la division de Paris. »

Il semble même qu'il ne s'agisse que de certains immeubles de Paris. En effet un arrêté, l'arrêté numéro 9, à la date du 10 messidor, met à la disposition de la Commission des transports des immeubles nationaux diverses maisons nationales déterminées (3 maisons). Cet arrêté suspend par conséquent la mise en vente de ces immeubles et la loi du 19 vendémiaire an III lève cette suspension.

Reste un point à éclaircir. Pourquoi le Comité de Salut public n'a-t-il pas pris lui-même un arrêté pour révoquer celui du 10 messidor ? Sans doute parce que la loi du 7 fructidor an II, réorganisant le gouvernement révolutionnaire, avait restreint ses attributions et lui avait enlevé le droit en vertu duquel il avait indirectement suspendu la vente de trois immeubles nationaux en les affectant à un service public.

Seul l'article 1er de la loi du 19 vendémiaire an III, très ambigu, a semblé donner à cette loi une portée générale. D'ailleurs, si cette loi avait eu une portée générale, pourquoi le silence des journaux à son sujet ?

A notre avis donc, et jusqu'à preuve du contraire, la loi du 19 vendémiaire an III est une loi spéciale à quelques immeubles nationaux de Paris : le Comité de Salut public n'a donc pas suspendu en messidor an II la vente des biens nationaux.

M. Binet.

5° Revue d'histoire moderne et contemporaine (juillet 1905)

D CARON. — **Les comités militaires des assemblées de la Révolution**, 1889, an VIII

Les comités militaires de la Constituante, de l'Assemblée législative, de la Convention nationale furent un des « rouages permanents » de ces assemblées révolutionnaires.

Le souci de la réorganisation de l'armée apparaît dès les premières séances de l'Assemblée constituante : en août et septembre 1789 est réclamée par trois fois la nomination d'un comité qui serait chargé de coopérer avec le ministre à cet effet. Le 2 octobre 1789 un comité de douze membres est élu.

Ce premier comité militaire présenta à l'Assemblée de nombreux rapports touchant l'administration militaire. On lui doit le mode de recrutement et d'organisation de l'armée inauguré en 1790 et 1791 ainsi que la préparation des lois ordonnant les levées extraordinaires de 1791.

L'Assemblée législative s'empressa, en octobre 1791 de créer un « comité de lois et règlements militaires » composé de vingt-quatre membres élus pour trois mois et renouvelables par moitié. Ce comité a présenté à l'Assemblée des rapports sur tout ce qui concernait l'organisation de l'armée ; il a dirigé toutes les levées d'hommes qui se firent alors.

Le 23 septembre 1792 la Convention nationale institua son comité militaire qui s'appela « comité de la guerre » et se composa de vingt-quatre membres. Il fut divisé en deux sections dont l'une s'occupa des « objets généraux de la guerre », et la seconde des fournitures diverses. Le nombre des sections s'éleva bientôt à six.

Absorbé déjà par les pétitions individuelles qu'il recevait, ce comité, au cours de 1793, prépara surtout les mesures qui ont assuré le recrutement des armées révolutionnaires. Ses décisions portèrent même sur de graves questions ayant trait à la direction de la guerre.

Sous la réaction thermidorienne un « comité militaire » de 16 membres fut créé le 7 fructidor an II. Il devait dénoncer les abus et proposer les lois touchant toutes les matières qui concernent les armées. Ses travaux eurent par ailleurs le même objet que ceux du « comité de la guerre ». Eclipsé en partie par la commission exécutive du mouvement des armées, il eut par contre la prérogative de diriger la force armée de Paris.

Le Conseil des Cinq-Cents nomma le 4 prairial an V six personnages chargés d'élaborer un projet de code militaire. Cette commission occupa ses deux cents séances à la solution de questions techniques : son grand travail fut la préparation de la loi de fructidor an VI sur la conscription.

En somme c'est le « comité de la guerre » de la Convention qui paraît l'avoir emporté sur tous les autres en importance.

LOUIS CHATELOT.

II. — PÉRIODIQUES ANGLAIS

1° The Nineteenth century

SIR MARTIN CONWAY. — **Le Parlement est-il une simple « foule » ?** (juin 1905).

Lorsque plusieurs individus se trouvent réunis ils peuvent constituer ce que sir Martin Conway appelle « a crowd » et ce que l'on peut traduire par le mot « foule ».

L'opinion de la foule est indépendante des sentiments divers des individus qui la composent ; c'est une opinion particulière qui naît du fait de l'existence d'une foule.

Il peut arriver que la foule, tel que l'entend sir Conway, soit constituée par des individus éloignés les uns des autres et ne se connaissant pas ; ainsi une nation est une foule.

La famille, première forme du groupement humain, n'est pas une foule, car elle a pour bases des rapports et des devoirs individuels. C'est seulement lorsque la

vie sédentaire a remplacé la vie nomade que les premières sociétés ou clans purent exister. A mesure que l'organisation de ces clans se perfectionna ils devinrent de plus en plus importants. C'est par un développement ininterrompu et progressif de leurs moyens d'association que les peuples se sont finalement groupés en nations.

Toute assemblée d'individus possède un chef. Ce chef peut être un simple interprète des sentiments de la foule.

Mais il peut se faire, au contraire, que ce soit lui qui impose ses volontés à la foule dont il se servira ensuite pour réaliser ses projets ambitieux.

D'abord exercé par un seul, le pouvoir est tenu actuellement dans la plupart des nations par une assemblée. Les efforts des peuples, les Révolutions ont pour but de réaliser le type d'une assemblée reflétant exactement les sentiments et les opinions de la masse d'individus qui constitue la nation.

Cette conception politique, théoriquement parfaite, sera difficilement réalisable en pratique. Certains députés en effet ne représentent pas véritablement leurs circonscriptions, car ils ont pu imposer leurs vues aux électeurs ; c'est alors leur propre opinion qu'ils représentent. D'autre part il faudrait que chaque circonscription englobe exclusivement les citoyens unis entre eux par ce que sir Conway appelle le sentiment de la foule : esprit particulier à telle population déterminée comme celle de Londres par exemple. Ainsi ces populations seraient représentées chacune par un député. Le Parlement serait alors l'image exacte de la nation.

Le Sénat américain semble réaliser cet idéal.

L'assemblée dès qu'elle se trouve réunie, est une foule. Elle a les passions et la vanité des foules. Elle sera amenée à combattre et à tenter de supplanter toute autre assemblée, afin de s'assurer dans l'Etat une place prépondérante : incapable de sérieuses délibérations, elle se laissera conduire et gouverner par les chefs de partis.

A côté du Parlement existe le ministère. Si le cabinet compte un grand nombre de membres, il constituera lui-même une foule. C'est ce qui s'est produit en Angleterre. Au sein du cabinet s'est formé un comité composé de certains ministres qui délibèrent. Le ministère étant lui-même une assemblée est entré en lutte avec le Parlement et lui a enlevé une partie de ses prérogatives.

Ce résultat est regrettable, car le cabinet délibère en réunions privées de ses membres. D'autre part la minorité n'y est pas représentée.

Conséquemment, les garanties que le pays trouvait jadis dans la coutume constitutionnelle n'existent plus.

Sir Martin Conway estime qu'il est nécessaire de limiter les pouvoirs du ministère afin d'éviter les dangers de l'absolutisme. Tout en reconnaissant les avantages du gouvernement parlementaire, il importe de ne pas oublier qu'il a ses inconvénients, auxquels il faut chercher à remédier.

G. Grosjean.

Michael MAC-DONAGH. — **Le Speaker** (août 1905).

Le président de la Chambre des communes avait jadis pour mission d'exprimer au roi l'opinion émise par l'assemblée au cours d'une discussion. De là le nom de Speaker.

Son rôle est, de nos jours, bien différent. Il surveille et dirige les débats, et assure l'obéissance aux règlements.

Il doit se montrer absolument impartial. Le speaker, comme le roi, n'est

d'aucun parti. Il est nécessairement l'élu de la majorité qui détenait le pouvoir lorsque la présidence est devenue vacante ; mais après son élection il est considéré comme ayant été désigné par la Chambre entière. De même, à la première séance de chaque nouvelle législature, il est déclaré réélu à l'unanimité, ce qui accroît son autorité en le rendant indépendant des luttes de parti. Même après des élections générales ayant modifié la majorité, jamais la Chambre n'a changé de speaker pour raisons politiques.

Il est d'usage en Angleterre lors des élections générales de n'opposer aucun concurrent au speaker dans sa circonscription.

Le speaker, par la nature de ses fonctions, est en fait incapable de représenter ses électeurs à la Chambre. Il ne peut plus ni prendre la parole, ni voter. L'honneur d'avoir pour député le speaker paraît être une compensation suffisante, puisque jamais un collège électoral ne s'est plaint de cette situation.

Autrefois le speaker pouvait prendre part aux débats et aux votes lorsque la Chambre était constituée en comité, et qu'il avait de ce fait quitté le fauteuil. Mais depuis 1870 le speaker n'a pas exercé ce droit, et il est probable qu'il s'en abstiendra désormais.

Les qualités que doit posséder le speaker sont principalement la sagacité et la prudence. Il arrive rarement d'ailleurs, qu'il ait à prendre une décision sur un cas sans précédent et, par suite, il lui suffira généralement d'avoir quelque connaissance de la procédure usitée à la Chambre et des solutions données par ces prédécesseurs.

Les greffiers de la Chambre des communes s'entretiennent habituellement avec lui, avant chaque séance, afin d'examiner les difficultés qui pourraient surgir au cours de la discussion. Il n'est donc laissé que très peu de place à l'imprévu. Si, malgré tout, le speaker est appelé à statuer sur une question qui ne s'est jamais présentée, il le fera souverainement.

Le rôle du président n'est pas sans difficultés. S'il a su se gagner la confiance et le respect des députés il n'aura pas de peine à conserver son autorité. Mais s'il n'a pas convaincu la Chambre de son impartialité, les mécontentements au lieu d'être passagers se prolongeront, et il s'apercevra bientôt que l'assemblée échappe à son contrôle.

Le speaker doit appliquer les règlements avec douceur. Les représentants n'oublient pas que le speaker est en quelque sorte le domestique de la Chambre ainsi qu'un député l'a rappelé au speaker Seymour sous le règne de Charles II : « Vous avez trop d'orgueil pour être speaker. Vous croyez être un des maîtres du monde, par conséquent il ne vous convient pas d'être notre domestique ».

Le président doit se montrer patient et tolérant.

S'il a des pouvoirs très étendus et si ses décisions sont souveraines, il est toutefois tenu de se conformer aux règlements et à la coutume. Il ne prend aucune décision sans y être invité par un membre de la Chambre. Il ne doit quitter le fauteuil, même à la fin de la séance, que sur une motion d'un ministre. Quand un député méconnaît son autorité il ne peut que le « signaler ». La sanction (défense de paraître à la Chambre pendant un certain temps) doit être demandée par le premier ministre et acceptée par la Chambre.

Le fauteuil de la présidence est entouré de respect. Le speaker en entrant dans la salle des séance s'incline à trois reprises devant lui, et tous les représentants sont astreints au même cérémonial. Il en résulte que le speaker est lui-même l'objet du respect unanime. Lorsqu'il abandonne sa fonction les députés s'agenouille devant lui et lui offrent de l'encens.

De tels sentiments et de semblables coutumes commandent l'obéissance absolue au speaker.

Il n'est que deux exemples dans les annales du Parlement de motions visant à la censure déposées contre le speaker et suivies d'un vote : l'une en 1879, l'autre en 1902. Toutes deux furent repoussées à d'énormes majorités.

Le speaker se voit attribuer pour sa fonction un traitement très élevé. Primitivement il recevait 100 francs par jour et percevait un droit de 100 francs sur le vote de chaque « Private bill ». En 1789 son salaire fut fixé à 150.000 francs. Sous le règne de Guillaume IV il fut réduit à 125.000 francs. Il est aujourd'hui de 100.000 francs par an.

La fonction du speaker est le but des plus hautes ambitions politiques. Plusieurs speakers à qui l'on offrait un ministère ont préféré rester à la présidence.

Sir Arthur Onslaw élu speaker en 1726 conserva ses fonctions pendant trente-cinq ans. Il ne pourrait en être de même de nos jours, en raison de la longue durée des sessions et des séances, et de la fatigue qui en résulte. Les trois derniers speakers ont siégé respectivement douze, onze et dix ans.

Lorsque le speaker quitte la présidence, le roi lui confère la pairie. Cette coutume date de 1817.

M. Mac-Donagh constate que cette haute dignité est banale en regard de la célébrité dont il jouissait lorsqu'il présidait la Chambre des communes.

G. Grosjean.

Michael MAC-DONAGH. — **Moyens employés pour solliciter les suffrages des électeurs** (octobre 1905).

Un membre du Parlement est-il un simple mandataire ? Peut-il prendre en toutes circonstances les décisions que lui commandent ses sentiments personnels, alors même que ces décisions iraient à l'encontre des vœux de son collège électoral ? Telles sont les questions que se pose M. Mac-Donagh au début de cet article ; il rappelle qu'Edmond Burke disait dès 1774 à ses électeurs : « Votre représentant « ne vous doit pas seulement son travail, il doit aussi mettre son jugement au « service de vos intérêts : et il vous trahit au lieu de vous servir, s'il le sacrifie « à vos opinions ».

Il est exact d'affirmer que le député est libre de voter comme il lui convient. Il n'exerce pas sa fonction en vertu d'un mandat. Après son élection, il peut prendre une attitude politique absolument opposée à celle qu'il affectait devant ses électeurs. Mais s'il adopte une ligne de conduite semblable il sera infailliblement battu aux plus prochaines élections. Le collège électoral se séparera de lui « pour incompatibilité d'humeur politique ».

L'indépendance absolue recommandée par Burke est un idéal difficile à atteindre, surtout en Angleterre. Le pays, en effet, est divisé en deux partis principaux : libéral et conservateur. Chacun d'eux possède une association destinée à soutenir les candidats aux cours des luttes électorales.

Ce sont « The National Conservative Union » et « The National Liberal Federation ».

L'association possède une sorte de succursale dans chaque circonscription. Chaque succursale élit un conseil.

Les Conseils envoient des délégués au Comité central exécutif de Londres. De plus, chaque association possède un agent politique permanent dans toute circonscription. D'autres agents parcourent le pays s'efforçant d'amener des électeurs à leur parti.

Dans cette organisation, M. Michael Mac-Donagh voit une étape inévitable du développement de la vie politique en Angleterre. Elle a contribué puissamment à l'éducation du peuple en l'amenant à s'intéresser aux affaires du pays.

L'activité qui règne dans les bureaux des associations au cours des élections générales est considérable. C'est de là que partent les circulaires innombrables adressées aux électeurs. Des conférenciers politiques sont envoyés dans les circonscriptions dépourvues d'orateurs de ce genre et dans celles où l'on craint une défaite qui pourrait influer sur l'issue de toute la campagne. Les candidats vont solliciter de maison en maison le vote des électeurs.

Autrefois l'argent jouait un rôle considérable. La victoire était acquise au plus généreux. Un électeur recevait parfois de 800 à 1.000 francs. Pendant la lutte électorale de 1831, un candidat dépensa 400.000 francs dont 300.000 francs pour rafraîchissements aux électeurs.

Plusieurs lois contre la corruption électorale furent votées dans le cours du dix neuvième siècle.

Celle de 1883 fixa un maximum pour les dépenses dont le candidat élu aurait à rendre compte. Grâce à cette loi, les élections qui avaient coûté 50 millions aux candidats en 1880 ne coûtèrent plus que 25 millions en 1885.

On peut se demander pourtant si la corruption électorale a notablement diminué. Les candidats en effet cherchent à s'attirer les électeurs par des donations et des subventions à des sociétés et à des œuvres locales. Le véritable but de ces libéralités n'échappe à personne.

Toutefois les élections se font plus sérieusement qu'autrefois. Ce résultat est dû à la plus grande étendue des circonscriptions et à l'honnêteté des classes ouvrières. De plus, le député est aujourd'hui bien moins le représentant d'une circonscription que le délégué d'un parti ; et cela grâce aux grandes associations politiques. C'est à elles que s'adresse le candidat ; ce sont elles qui l'appuient.

Un candidat qui se présenterait aux électeurs comme indépendant de tout parti politique n'aurait aucune chance d'être élu.

Aussi, conclut M. Mac-Donagh, le succès du candidat dépend aujourd'hui de son adhésion formelle à la politique du parti qui se trouve être en conformité de vues avec la majorité des électeurs.

G. Grosjean.

2° North american Review.

Le prof. Simon NEWCOMB. — **Notre ancien système d'élire le Président**, janvier 1905.

Avant le 9 novembre 1904, on savait que Théodore Roosevelt serait élu président des Etats-Unis d'Amérique. Un visiteur non habitué à notre Constitution n'aurait jamais pu supposer qu'il s'agissait alors de l'élection du président d'un peuple. Nous avons pris l'habitude de considérer cette élection comme une simple formalité à remplir ; pourtant, il serait nécessaire de mettre en évidence les dangers qui pourraient résulter de la continuation de cet état de choses.

Les hommes qui ont établi notre Constitution envisageaient l'élection du président comme une grande difficulté. Ils croyaient généralement que le système qui consiste à faire élire le président directement par le peuple occasionnerait des troubles plus ou moins nuisibles à la paix de la société. Le système qui

était tout désigné à la Convention était celui qui consistait à faire élire le président par une classe d'hommes d'élite, se trouvant à l'abri des influences soit de la part du public, soit de la part des émissaires étrangers. Ces considérations et d'autres encore furent très bien exposées par Hamilton dans le *Federalist*. Il importe tout spécialement d'indiquer combien les fondateurs de la Constitution ont mis d'attention à éviter que les électeurs soient mêlés d'avance ou que le vote d'un des Etats soit influencé par celui d'un autre. A l'avenir, nul sénateur ou représentant, ni toute personne détenant une fonction publique ne pouvait être électeur. Egalement, les élections devaient avoir lieu le même jour dans tous les Etats de l'Union.

Certaines de ces précautions ne sont pas complètement dépourvues d'intérêt, à l'époque actuelle.

La confiance que nous avons, que chaque électeur élu votera comme on le lui a prescrit, — et on s'attend à cela de sa part, — constitue le plus remarquable tribut à la bonne foi qui caractérise nos hommes politiques. Les circonstances dans lesquelles se firent les élections en 1876 sont encore présentes à toutes les mémoires. Samuel J. Tilden avait obtenu au vote populaire une majorité décisive pour la présidence. Les votes des trois Etats Floride, Louisiana et Orégon, se contrebalançaient et celui d'Orégon était soupçonné d'illégalité. Si toutes ces voix étaient pour Hayes, il serait élu président à la majorité d'une voix ; si une seule manquait, c'est Tilden qui serait légalement élu. Dans la Louisiane spécialement, la position de Tilden était forte. Mais les fonctionnaires chargés de la surveillance, agissant en vertu de pouvoirs donnés par la Constitution en cette matière, avaient enlevé des voix en nombre suffisant, dans le but d'intimider et de donner la majorité à Hayes. Mais, dans l'Orégon, la majorité fut obtenue par les électeurs de Tilden, selon le certificat délivré par le gouverneur ; au contraire, le résultat du scrutin l'accordait aux électeurs de Hayes. Dans ces circonstances, si un seul des électeurs votait pour Tilden, celui-ci serait élu président, comme ayant obtenu la majorité. A cet effet, un appel énergique fut adressé aux électeurs, notamment à l'un des électeurs de Massachusetts. Mais ni lui ni aucun autre électeur républicain n'abandonna la situation qu'il occupait.

Actuellement les faits ont démontré que l'intervention des électeurs élus est une formalité inutile. Nous n'avons qu'à adopter le système actuellement employé à la veille de l'élection, et qui consiste à faire désigner par le peuple celui qui sera élu.

Encore plus sérieuse est la disposition selon laquelle les élections doivent avoir lieu, partout, le même jour. En 1856, Buchanan et Fremont étant candidats, une tempête empêcha les électeurs de Wisconsin de se réunir en même temps que les autres, selon les règles de la Constitution. Que devra-t-on décider en présence de ces cas? La loi décide que si tous les électeurs ne sont pas présents, les absents seront remplacés par ceux qui ont pu se rendre à la convocation.

La méthode la plus simple pour élire un président est celle qui consiste à réunir toutes les voix populaires du pays sans tenir compte des limites des différents Etats qui forment l'Union. Les autorités compétentes vérifieront le nombre de voix que les candidats ont obtenu dans les différents Etats. Mais en dehors de ce système, il y en a d'autres qui sont pour ainsi dire intermédiaires. Actuellement, par exemple, le peuple vote dans chaque district pour les membres du Congrès. Il pourrait en même temps voter pour le président et le vice-président. Ce système nous paraît le meilleur et le plus facile à mettre en application.

Mais il reste encore un défaut dans notre système actuel, que l'on doit faire disparaître. La Constitution décide que, dans le cas où aucun candidat n'aura obtenu la majorité, le choix entre ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de voix sera fait par les représentants, chaque Etat votant à part. Une majorité de tous les Etats est exigée pour l'élection. Un Etat également divisé entre deux candidats sera laissé en dehors de la majorité. En outre, des vacances ou absences peuvent se produire de façon que la formation de la majorité soit impossible. Le moyen le plus simple pour éviter ces dangers est de décider que le choix définitif du président et du vice-président sera laissé à ce que nous appelons actuellement le « vote électoral ». Les objections faites à ce système ont sensiblement diminué depuis l'adoption de la Constitution.

Il est incontestable que notre système actuel d'élire le président est suranné et plein de formalités inutiles qui auraient pu contribuer, quelquefois, à déformer la volonté nationale, En réalité, il n'y a aucune difficulté à adopter un meilleur système, mais nos hésitations proviennent d'un sentiment hostile que nous avons contre tout amendement de la Constitution. C'est l'esprit et non la lettre de cette Constitution qui nous a conduits à résoudre les plus graves problèmes politiques et qui nous a décidés à montrer au monde le degré de civilisation auquel nous sommes parvenus.

Une revision de la Constitution est donc indispensable pour pouvoir montrer aux peuples civilisés que, dans nos procédés nationaux, nous ne sommes pas aveuglés par les formes irrationnelles d'une procédure surannée.

C. P. G. Diamantopoulo.

Sénateur CULLOM. — **Le pouvoir de conclure les traités**, mars 1905.

L'article de la Constitution des Etats-Unis qui confère au président de la République le droit de négocier et de conclure les traités avec l'approbation du Sénat a donné lieu de tous temps à de vives controverses.

D'après une première opinion, les traités entraînant des concessions réciproques de la part des deux nations contractantes ne peuvent être conclus par le président avec le seul concours du Sénat, alors même qu'ultérieurement le Congrès par une loi les ferait entrer en vigueur.

Pour les partisans d'une seconde théorie, ces traités peuvent être valablement conclus par le président avec ratification par le Sénat, mais ils n'entrent en vigueur que par l'effet d'une loi votée par le Congrès.

Enfin, d'après une troisième doctrine, le traité peut être conclu par le président avec l'approbation du Sénat. Il entre en vigueur immédiatement et abroge de ce fait les dispositions législatives auxquelles il déroge. L'intervention du Congrès n'est pas nécessaire.

C'est à cette dernière opinion que se range le sénateur Cullom. Selon lui, les termes de la Constitution ne peuvent donner lieu à aucune difficulté. Ils sont absolument généraux et visent toutes les catégories de traités.

Pour justifier la solution qu'il adopte, M. Cullom remarque que, lors de la discussion de la Constitution, tous les amendements tendant à faire intervenir le Congrès dans la ratification des traités furent repoussés.

Et l'on doit même décider qu'un traité, dès qu'il est conclu par le président et ratifié par le Sénat, rapporte les dispositions d'une loi de finances avec lesquelles il est en désaccord.

Les termes de la Constitution sont formels. Le pouvoir législatif et le pouvoir de conclure les traités sont deux pouvoirs distincts, et il est à souhaiter qu'il

en soit toujours ainsi, pour la plus grande facilité des relations internationales.

G. GROSJEAN.

M. HANNIS TAYLOR. — **La loi américaine d' « impeachment »**, avril 1905.

L'article 2, section IV de la Constitution des Etats-Unis porte que : « Le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des Etats-Unis pourront être destitués sur mise en accusation pour faits démontrés de trahison, corruption ou autres crimes et délits graves ».

Cette pratique de l' « impeachement », consistant en une accusation intentée contre un ministre par la Chambre des communes devant la Chambre des lords qui statue comme tribunal, fut empruntée à la Constitution anglaise.

Mais pour l'interprétation des termes de la Constitution américaine, il est difficile de trouver des indications utiles dans l'histoire de l'impeachment en Angleterre, car l'organisation politique des Etats-Unis est bien différente de celle de la Grande-Bretagne.

L'auteur de cet article se demande s'il est possible de mettre en accusation un juge pour faits de mauvaise conduite en dehors de l'exercice de sa fonction.

La difficulté de la question provient de ce que la Constitution fédérale n'a pas indiqué ce qu'elle entend par « crimes et délits graves ».

Or, en Angleterre, indépendamment de la procédure ordinaire par voie d'impeachment, fonctionnait une autre procédure, par laquelle on arrivait à réprimer les faits ne rentrant pas dans la catégorie des « crimes et délits graves ». Un fonctionnaire pouvait en effet être destitué sur un vote des deux Chambres.

Ce procédé était connu des auteurs de la Constitution américaine. Les Constitutions de plusieurs Etats de l'Union l'avaient adopté. Mais la Constitution fédérale ne l'admit pas. Ella se borna à conserver l' « impeachment » pour « crimes et délits graves ».

Pour la première fois, en 1905, au cours du procès Swayne, la Chambre des représentants a méconnu la règle posée par la Constitution et toujours observée en Angleterre. Elle a mis en accusation un juge fédéral pour faits de mauvaise conduite en dehors de l'exercice de ses fonctions.

On a invoqué, pour justifier cette dérogation au principe, l'insuffisance de la règle constitutionnelle. Mais on ne peut y suppléer que par un nouvel amendement à la Constitution. C'est dans ce but que le sénateur Bacon a présenté un projet d'amendement d'après lequel tous les fonctionnaires civils des Etats-Unis, autres que le président et le vice-président, pourraient être destitués à la suite d'un vote conforme des deux tiers des membres de chaque assemblée, lorsque, dans l'exercice de leurs fonctions, ils se seraient rendus coupables d'actes répréhensibles lésant les intérêts dont ils ont la garde, ou lorsque leur mauvaise conduite aurait été démontrée.

G. GROSJEAN.

Ireland's Representation in Parliament (août 1905).

Les Irlandais s'opposent à la réduction du nombre de leurs représentants à la Chambre des Communes de Westminster. Ils objectent qu'un tel acte serait contraire au Pacte d'Union de 1880. L'auteur, à ce sujet, compare la situation actuelle des Irlandais à celle des Ecossais en 1830-32 : les uns comme les autres se sont appuyés sur le même principe. Mais tandis que l'union anglo-écossaise de 1707

fut conclue entre deux nations vraiment désireuses de ne plus en former qu'une, l'acte anglo-irlandais de 1800 fut un vulgaire marché passé avec les seigneurs des bourgs. Il est nécessaire de désigner ces seigneurs d'un nouveau mot américain. Ce furent des « grafters » ou greffeurs. Durant un siècle ils tirèrent de forts bénéfices du service de garnison qu'ils exerçaient pour le compte de l'Angleterre. Au cours du XVIIIe siècle, ils profitèrent surtout du contrôle absolu dont ils jouissaient sur la représentation irlandaise, et quand ils en furent dépossédés ils étaient en état d'extorquer des sommes considérables dans le contrôle des bourgs et comités représentés au Parlement de Westminster, dans les pairies et offices bien payés qu'on leur accorda en compensation de la perte de leur privilège.

Ce sont ces grafters qui furent cause de ce que l'Union irlandaise n'eut jamais la dignité et la stabilité de l'Union écossaise : tandis que les préliminaires de l'Acte de 1707 furent engagés par une commission officiellement désignée par les deux nations, que chaque incident des négociations fut publié et enregistré, il n'y a aucun mémoire officiel concernant les négociations avec l'Irlande, les grafters n'ont pas songé à former une commission. Enfin elles furent loin de présenter le caractère sérieux et de bon aloi que l'on trouve dans l'Acte anglo-écossais.

L'auteur indique ensuite par quel moyen les grafters, les seigneurs des comtés et des bourgs furent achetés et dans quelle monnaie ils furent payés. Il ajoute que Castlereagh et Cornwallis, les agents de Pitt en Irlande, avaient en horreur la tâche dont ils s'étaient chargés.

Dans ces conditions il est loin d'être évident que Pitt ait entendu faire en 1880 un pacte définitif, fixant pour toujours le nombre des députés irlandais comme ne devant pas descendre au-dessous de cent.

J. Baudesson.

3° Political Science Quarterly.

M. John A. FAIRLIE. — **American municipal Councils**, juin 1904.

Constatant qu'aux Etats-Unis se manifeste actuellement une tendance générale à demander une nouvelle organisation des conseils municipaux, l'auteur de cet article nous donne le résultat d'enquêtes faites dans les grandes villes sur la façon dont fonctionnent ces conseils.

Nombre de Chambres. — Dans les premiers temps, les conseils municipaux américains étaient copiés sur les conseils anglais ; mais, dans le cours du XIXe siècle, fut introduit dans un grand nombre de villes le système des deux Chambres. La plupart en sont revenues depuis à un conseil unique. Le système des deux Chambres se trouve encore à Philadelphie, Saint-Louis, Boston, Baltimore, Buffalo et Pittsburg ; excepté dans quelques grandes villes, il est confiné dans les Etats de New-England, Pennsylvania, Virginia et Kentucky.

Nombre de membres. — Naturellement, ce nombre varie beaucoup suivant la population des villes, mais on ne trouve guère une relation bien définie entre la population et le nombre des conseillers. Le plus souvent, les conseils ont moins de membres que ceux des villes d'Europe. Philadelphie, avec 190 membres pour ses deux conseils, vient en première ligne ; ensuite Boston avec 88 membres ; New-York avec 79 membres ; Chicago avec 70. La plupart des conseils sont composés de moins de 30 membres. Les villes de l'Etat d'Iowa ont de 6 à 10 conseillers.

Durée du mandat. — La durée du mandat des conseillers municipaux varie entre un et quatre ans. La période la plus fréquente est de deux ans, souvent avec renouvellement partiel chaque année. La rééligibilité est la règle générale.

Mode d'élection. — Le mode ordinaire, c'est l'élection par circonscriptions ; chacune ayant souvent à nommer seulement un ou deux conseillers. Ce système est en butte à de nombreuses critiques, basées sur ce que chaque conseiller négligera les affaires générales pour s'occcuper de celles de son quartier ; et aussi sur ce que la concentration des pires éléments de la population dans certains quartiers permet l'élection d'individus douteux. Jusqu'ici cependant, seuls les Etats d'Indiana, Iowa et Ohio, et quelques villes isolées, ont renoncé au système d'élections par quartiers.

Représentation des minorités. — De nombreux systèmes de représentation des minorités ont été proposés ; quelques-uns ont été adoptés, mais pour être ordinairement rejetés après peu de temps. C'est ainsi, par exemple, qu'à New-York, de 1873 à 1882, les élections se faisaient ainsi : on élisait 6 conseillers en masse, mais chaque électeur ne pouvait voter que pour 4 candidats ; les autres conseillers étaient élus en 5 districts, à raison de 3 par district ; chaque électeur pouvant voter pour 2 candidats. Boston reprit le même principe en 1893, pour l'abandonner presque aussitôt.

Traitement. — Les conseillers reçoivent un traitement dans presque toutes les grandes villes et dans la majorité des villes moins importantes. Les mieux payés sont les aldermen de New-York, qui reçoivent 2.000 dollars par an, et le président du conseil municipal 5.000. Dans le plus grand nombre de villes, le traitement varie entre 200 et 400 dollars ; dans quelques-unes, les conseillers reçoivent 2 à 5 dollars par séance.

Réunions. — Dans les grandes villes, les séances ont lieu chaque semaine ; dans les villes moins importantes, une fois tous les quinze jours ; et, enfin, dans les petites villes, une fois par mois.

Commissions. — Le travail des conseils municipaux est fait par des commissions. Dans la plupart des grandes villes, il y a 15 à 25 commissions se partageant les différentes branches de l'administration municipale.

Contrôle sur l'administration. — Tandis que le Congrès et les législatures des Etats ont et exercent des pouvoirs très étendus relativement à la création de services administratifs, les pouvoirs des conseils municipaux à ce sujet sont très restreints. C'est dans l'Illinois que les conseils municipaux ont le plus de champ libre pour créer des services administratifs. En général, le conseil peut nommer le secrétaire de mairie (city clerck) ; il a rarement la nomination à d'autres emplois. Ce pouvoir de nomination relativement à des emplois de plus grande importance est exercé surtout dans les Etats de New-England et Pennsylvania ; ailleurs, on y pourvoit par l'élection, ou encore par nomination du maire après approbation du conseil municipal.

Le conseil reçoit les rapports des différents services municipaux et peut faire des enquêtes sur leur fonctionnement. Ce contrôle est rendu effectif par la fixation du budget municipal.

Pouvoir réglementaire. — Des décisions judiciaires ont contredit certains principes en vertu desquels on voulait restreindre le pouvoir réglementaire des conseils municipaux. Les règlements du conseil sont seulement soumis à des garanties générales : ils doivent être exempts de tout caractère oppressif, être impartiaux, et d'un intérêt général.

Cette étude est accompagnée de nombreuses statistiques se rapportant aux principaux points traités par l'auteur.

PH. CARDOT.

M. GEORGE N. HAYNES. — **Popular Control of Senatorial Elections** (décembre 1905).

D'après la Constitution des Etats-Unis, les sénateurs des différents Etats doivent être élus par les législatures de ces Etats. En fait, à l'heure actuelle, l'opinion publique estime que les sénateurs n'ont pas assez le sentiment de leur responsabilité envers le peuple ; on attribue, à tort ou à raison, ce sentiment imparfait de la responsabilité, au mode d'élection. Beaucoup demandent que le choix des sénateurs ne soit plus laissé au caprices des législatures, mais leur soit complètement enlevé et confié au suffrage direct du peuple ou, tout au moins, soit soumis au contrôle populaire.

L'élection directe des sénateurs par le peuple exigerait un amendement de la Constitution et il est fort possible que cet amendement ait lieu dans un avenir prochain. Mais, en attendant, comme cela a eu lieu pour le Président, la coutume est intervenue pour donner satisfaction à l'opinion publique ; la pratique a fortement modifié le mode d'élection des sénateurs, de manière à assurer le contrôle du peuple sur les élections sénatoriales. Le moyen, c'est le mandat impératif. La désignation des candidats au Sénat est faite tantôt par la convention du parti, tantôt par les primaires, et ce choix s'impose aux législatures. Un curieux résultat, c'est que très souvent l'élection des sénateurs par la législature d'Etat est faite à l'unanimité des voix.

Cette unanimité — qui a été souvent précédée d'une campagne très ardente — signifie simplement que l'élection véritable a eu lieu dans les primaires et que l'élection pour la législature est une simple formalité. Dans certains Etats de l'Ouest, on a été encore plus loin. D'après la Constitution de Nebraska, « la législature peut prescrire qu'à une élection générale précédant immédiatement l'expiration des fonctions d'un sénateur des Etats-Unis de cet Etat, les électeurs pourront, par un vote, exprimer leur préférence pour un candidat à l'office de sénateur des Etats-Unis » (Const. 1875, art. 16, sect. 312). On trouve des dispositions analogues dans les Etats de Nevada et d'Oregon.

FRANKLIN H. GIDDINGS. — **Sovereignty and Government** (mars 1906).

Il n'y a jamais eu de révolution populaire dans laquelle des théories abstraites de gouvernement n'aient été invoquées pour enflammer la multitude. Les théories de la souveraineté populaire jouèrent un grand rôle dans la Révolution française ; celle du caractère sacré de la personnalité individuelle dans la lutte antiesclavagiste aux Etats-Unis.

Ces théories représentent-elles des forces irrésistibles et les expriment-elles véritablement ?

L'auteur examine le fait aussi bien que les concepts de la souveraineté, les formes actuelles et les pouvoirs du gouvernement ainsi que les théories sur leur légitimité.

PHILIP L. ALLEN. — **Ballot Laws and their Working** (mars 1906).

Aucun mouvement n'a été aussi rapide aux Etats-Unis que celui de la réforme électorale en vue d'assurer à l'électeur, par un scrutin sincère, le libre exercice de son droit de vote. L'auteur étudie les lois qui ont été récemment votées dans les différents Etats des Etats-Unis touchant les bulletins de vote.

FRANK. J. GOODNOW. — **Municipal Home Rule** (mars 1905).

L'auteur examine successivement : 1° les fonctions accomplies dans une cité, qui ont un intérêt nettement local et municipal ; 2° ce qu'il faut entendre par *home rule* ; 3° en supposant que l'établissement du *home rule* soit avantageux, comment on peut y arriver.

1° Quelles sont les fonctions ayant un intérêt nettement local et municipal ? Il est toute une classe de fonctions accomplies dans une cité, qui sont d'intérêt général, et qui échappent complètement ou presque entièrement aux autorités locales : postes, douanes. Il en est d'autres qui, bien que n'ayant pas un caractère municipal, sont accomplies par les autorités de la cité, plutôt comme agents du gouvernement que comme représentants des intérêts purement locaux : justice. Il en est d'autres qui ne présentent aucun intérêt ou presque aucun intérêt pour l'Etat dans son ensemble : transports en commun dans l'intérieur de la ville, salubrité, etc...

Il se peut d'ailleurs que des fonctions qui paraissent à un certain moment être d'intérêt purement local soient considérées plus tard comme présentant un intérêt plus général : la fourniture de l'eau dans les grandes villes n'intéresse pas seulement la ville à alimenter, mais toutes les parties de l'Etat d'où l'eau sera dérivée. De même pour les égouts. Dès lors, la réponse à la question de savoir quelles sont les fonctions purement municipales dépend des conditions géographiques et spéciales de la ville considérée.

Les fonctions d'intérêt local doivent-elles être assumées par les autorités locales ou par les autorités de l'Etat ? Ceci amène à rechercher ce qu'il faut entendre par *home rule*.

2° L'expression *home rule* a deux significations :

a) Dans les idées anglo-américaines, le *self-government*, qui est synonyme de *home rule*, comprend le privilège accordé aux localités de choisir les agents qui accompliront les fonctions du gouvernement dans les limites de la localité. Cela ne comprend pas le pouvoir de déterminer la politique à suivre par les localités intéressées. Les agents locaux ne pourront exercer un pouvoir que si une loi le leur a conféré. Les agents locaux ne peuvent donc pas déterminer eux-mêmes le cours de leur activité, même en tant qu'il s'agit d'affaires locales. Ainsi, telle cité a été incapable de réglementer son système d'éclairage public parce qu'elle n'y a pas été autorisée par la législature ; et en bien des cas, la législature a refusé d'accorder les pouvoirs nécessaires réclamés par la cité. Ce système, qui implique une législation spéciale immense, a provoqué aux Etats-Unis une réaction vers le milieu du XIXe siècle. On a essayé de réduire les pouvoirs de la législature. Malgré tous les efforts, le contrôle législatif subsiste encore presque aussi complet qu'avant les tentatives.

b) Dans l'Europe continentale, le *self-government* local a une autre signification. C'est le pouvoir qui appartient à un corps législatif local de déterminer la politique locale qui sera suivie et exécutée. Le corps municipal n'est pas une autorité ayant des pouvoirs énumérés, mais une autorité investie de pouvoirs généraux, de sorte que, pour qu'il ne puisse pas exercer un pouvoir, il faut qu'une loi le lui interdise directement ou indirectement. Le correctif de cette décentralisation, c'est le contrôle administratif exercé par l'Etat sur les actes des corporations municipales, même lorsque ces actes sont d'intérêt purement local. — Le système continental a un grand avantage, il encourage les corporations municipales à assurer des entreprises dans lesquelles, en vertu du système anglo-américain, il leur est impossible d'entrer. En fait, l'activité des municipalités

est beaucoup plus grande en Europe qu'aux Etats-Unis. D'ailleurs, cela tient aussi aux idées européennes sur la sphère d'activité de l'Etat ;-

3° M. Goodnow se prononce en faveur de la supériorité du système continental, qui a encore cet avantage de soustraire davantage l'administration locale aux influences des partis politiques. La tendance de la législation la plus récente aux Etats-Unis est en faveur de l'adoption du principe continental.

III. — PÉRIODIQUES ALLEMANDS

Deutsche Rundschau (avril 1905).

HANS PAALZOW. — **Akademische Freiheit der Studenten** (Liberté académique des étudiants).

I. — Dans toute l'Allemagne, durant ces dernières semaines, de violentes discussions ont éclaté au sujet des libertés académiques ; aux « Stammtische », dans les journaux et jusqu'au Parlement nous en trouvons de nombreux échos. On a donné aux libertés académiques diverses significations : généralement on entend par là le privilège très ancien, reconnu aux étudiants, de former comme un monde à part, avec une administration et une législation particulière. En Prusse, encore aujourd'hui, il existe encore un règlement, auquel les étudiants accordent une grande importance : les autorités universitaires ont le droit de prononcer une peine privative de la liberté de trois semaines au maximum et même la mise en cellule ou en forteresse sur le rapport de l'autorité exécutive. Ce règlement est contraire à la législation de l'Empire. Des juristes tels que Gneist et Windhorst l'ont combattu comme contraire au droit pénal. Il devrait donc être aboli. C'est de plus une contradiction d'accorder aux étudiants de l'Université le privilège d'être mis au cachot de l'Académie tandis que leurs camarades des Ecoles supérieures techniques sont envoyés dans les prisons de droit communs Cet avantage a produit d'assez mauvais résultats, car les infractions commises par les étudiants sont malheureusement assez nombreuses.

II. — Ces privilèges amènent l'auteur à considérer quelle part l'étudiant doit et peut prendre à la vie publique et surtout à la vie politique ? Cela dépend du point de vue auquel on se place. Les années d'études ont lieu généralement au moment où l'adolescent va devenir homme : tandis que les uns prétendent que le tempérament et le caractère de l'étudiant ne sont pas encore parvenus à maturité, les autres disent qu'il est sur le point d'entrer dans la vie publique. L'Empereur semblait se rallier à cette théorie quand, en 1901, il disait aux étudiants de Bonn : « l'avenir vous attend ; il va mettre vos forces à l'épreuve ».

III. — Pour répondre à la question : quelles manifestations politiques la discipline académique permet-elle aux étudiants, l'auteur ajoute qu'il faut dire quelques mots de cette dernière. D'après la loi sur la situation juridique des étudiants et les décrets relatifs aux écoles supérieures techniques, elle consiste « à maintenir l'ordre public, les bonnes vie et mœurs parmi les étudiants ». Pour rendre ce principe applicable, il faudrait que le ministre réglementât la discipline académique. Mais dans les règlements en vigueur actuellement, il n'est question que d'une série d'actes punis disciplinairement : tels sont le manque de respect à l'égard des professeurs de l'Université, la diffamation, l'injure, le duel, la conduite immorale et l'ivresse publique. Dans les autres circonstances, les

étudiants sont jugés suivant des décisions antérieures qui sont susceptibles d'interprétations très diverses. Si on veut s'exprimer d'une façon un peu catégorique, c'est la juridiction du bon plaisir. Toutefois il faut reconnaître qu'en général, les principes de la discipline académique sont appliqués avec beaucoup de tact et de circonspection. Dans leur propre intérêt, les autorités doivent éviter d'exciter le mécontentement des étudiants, qui pourrait provoquer la désertion des Universités.

IV. — La discipline académique étend même son contrôle sur les associations et réunions d'étudiants : c'est là même un de ses buts principaux. Les autorités académiques peuvent suspendre ou interdire complètement toute association, mettant en danger la discipline. Les Assemblées générales sont soumises à l'approbation du recteur, qui a pleins pouvoirs à ce sujet.

V. — Les Comités d'étudiants dont il faut encore parler ont le devoir de représenter la société universitaire dans son ensemble. Ils ont été créés il y a quelque dix ans. Auparavant les fêtes publiques étaient organisées par les corporations universitaires et les délégués de ceux qui n'en faisaient pas partie. On s'est demandé si le privilège des corporations, ne formant qu'une faible portion de la société étudiante était bien fondé, et on décida que chaque Université élirait des représentants au scrutin de liste.

Le Comité a le devoir de représenter et de défendre les intérêts de la société étudiante. Mais cette tâche n'est pas suffisamment délimitée : les autorités universitaires et les étudiants la conçoivent d'une façon toute différente.

Les autorités considèrent que le Comité a surtout la charge d'organiser les banquets et les retraites aux flambeaux, d'émettre les vœux et les plaintes des étudiants. Comme tel il doit être subordonné au recteur et au Sénat, et suivre l'ordre hiérarchique pour en référer au ministre.

Les étudiants, au contraire, y voient une sorte de Parlement : les Comités des différentes Universités, disent-ils, peuvent traiter entre eux les questions générales concernant les étudiants. Ils refusent d'admettre le recours hiérarchique, qui convient aux fonctionnaires, mais pas aux membres de l'Académie qui est libre avant tout.

Puissent, ajoute en terminant l'auteur, ces luttes violentes aboutir à la fixation du droit des Comités d'étudiants pour le plus grand bien des Universités allemandes.

J. Baudesson.

IV. — PÉRIODIQUES ITALIENS

Nuova Antologia, 16 janvier 1905.

G. SCIACCA. — **Organisation et services de la police en Italie.**

I. — La loi proposée par le président du Conseil Giolitti, et votée par le Parlement au mois de décembre 1904, a porté à 10.855 les gardes et agents de la sûreté publique. L'initiative du gouvernement a obtenu l'approbation de tous les partis, même celle de l'extrême gauche, qui, sans parti pris, a dû reconnaître que cette augmentation était nécessaire pour sauvegarder les biens des citoyens.

Le président du Conseil, en exprimant son regret de voir la loi arriver si tardivement, a nié tout caractère politique qu'on aurait pu lui attribuer. Ceux pour

tant qui pensent le contraire, doivent reconnaître qu'une police bien organisée est un élément indispensable pour la sûreté intérieure d'un pays qui, comme l'Italie, n'est pas depuis longtemps habitué aux libertés civiles et politiques. Tout programme politique de tout parti sans distinction doit souhaiter que les frontières de la loi soient fortement protégées, car, à l'occasion des manifestations publiques, il y a souvent lieu de craindre l'intervention d'individus suspects provenant des bas-fonds sociaux et qui auraient tenté de faire dégénérer en émeutes des réunions publiques qui, dans l'intention de leurs promoteurs, devaient être pacifiques. Si l'on y avait pensé, beaucoup de dangers et de luttes graves auraient été épargnées au pays.

Assurer l'ordre et la paix intérieure est un intérêt politique capital, qui ne saurait être mieux garanti que si les représentants du pays engagent le gouvernement à concentrer toute son attention à l'amélioration progressive de la police. L'initiative de M. Giolitti a obtenu un succès bien mérité, mais nous souhaitons que l'on tienne compte de ses conseils. Il est nécessaire de demander l'avis des personnes compétentes et expérimentées, sur des questions aussi graves que celles de la police et qui d'ailleurs sont encore loin d'être résolues ; il faut réformer les règlements et les lois relatives à la police ; il faut établir le complet et cordial accord entre carabiniers et agents urbains, de telle façon que leur coopération soit possible là où on ne pourra séparer leurs attributions.

M. Crispi a voulu supprimer la garde municipale et en confier les fonctions aux gardes de ville ; mais il n'a pu réussir dans ce projet.

Dans le projet qu'il présenta le 21 décembre 1890, il est dit que, pour des raisons graves d'ordre public, le ministre pourra supprimer la garde municipale et provoquer un décret royal dans le but d'incorporer la police municipale dans le corps des gardes de la ville. Normalement cela se fait, après demande du maire et sur avis conforme du Conseil municipal. M. Crispi échoua. Les communes n'auraient pas adhéré à la réforme ; Rome n'aurait rien eu à y gagner et les autres communes auraient eu à supporter plus de dépenses. Dans l'article 22 de la loi du 21 août 1901 sur les officiers et agents de la sûreté publique, il est dit que, en cas de suppression de la garde municipale, la commune contribuera au maintien des gardes de ville, en versant à l'Etat la moitié de la somme nécessaire pour le paiement de la garde municipale.

Dans l'article 44 de la même loi, il est dit que la moitié de la somme nécessaire pour la rétribution des gardes de ville continuera d'être à la charge des communes.

Dans le dernier alinéa du même article 44, il est dit que « ces dispositions seront appliquées indépendamment de la contribution stable de l'article 22 de la présente loi ». La loi, comme on le voit, est loin d'encourager les communes à renoncer à avoir leurs propres corps armés.

La nécessité d'une bonne police s'impose, et il n'est pas logique que les petites ressources disponibles soient misérablement dépensées pour entretenir de petits corps qui sont ou bien inutiles ou bien impuissants à remplir leurs fonctions. La division du travail en matière de police ne peut être poussée au delà d'une certaine limite, sinon on arriverait à ce résultat déplorable que les diverses catégories d'agents rejetteraient les responsabilités les unes sur les autres.

La nécessité d'une police unie s'est fait sentir depuis longtemps déjà chez les peuples les plus civilisés de l'Europe et notamment en Angleterre, où les obstacles à surmonter étaient plus grands qu'ailleurs Il fallut vaincre, dans ce pays des traditions anciennes d'autonomie communale toujours hostiles à l'augmen-

tation de l'ingérence du Home Secretary en matière de police. On sait comment Sir Robert Peel résolut la question en commençant par la police métropolitaine. On reprocha au cabinet d'avoir voulu introduire en Angleterre la police despotique des pays du continent. On alla même jusqu'à présenter au roi George IV une pétition dénonçant le projet comme un complot contre la famille royale, tendant à mettre sur le trône le duc de Wellington. Malgré l'agitation du pays, le Parlement approuva la réforme dont la meilleure justification a consisté dans les grands services que la police métropolitaine a rendus depuis 1829. A mesure qu'on étendit les pouvoirs de contrôle du Home Office en matière de police, on augmenta aussi la contribution du ministère des finances aux dépenses supportées pour les *policemen* par les comtés et bourgs.

En Italie, un ministre qui aurait proposé la suppression de la garde municipale, aurait rendu un grand service à la sûreté intérieure. Pour le moment, les premiers pas vers cette réforme auraient dû consister à abolir les crédits de l'article 22 de la loi et à mettre bien en évidence que les dépenses supportées par les communes ont un caractère facultatif, chose que la loi présente a omis de faire.

Les meilleurs éléments de la garde municipale auraient été incorporés dans la garde de ville, et de cette façon les bureaux de la sûreté auraient tiré un grand profit de leur connaissance des lieux et des dialectes.

II. — La situation des fonctionnaires de la sûreté a été sensiblement améliorée par la loi du 30 juin 1901, grâce à laquelle les rapports entre les agents inférieurs et supérieurs sont devenus plus cordiaux. La question financière également a fait l'objet d'une réforme plus considérable.

Avant 1901, une classe d'agents touchait comme traitement fixe 1.500 francs ; et dans cette classe on pouvait rester durant de nombreuses années. Cette somme a été portée à 2.000 fr.

Il ne sera pas moins utile de supprimer la classe d'agents dits *vice-commissaires*. On aurait dû renoncer à la licence en droit qu'on exige actuellement pour ce grade ; il est certain que, non seulement une personne qui s'est livrée à des études plus ou moins élevées n'embrassera pas la carrière de la police, qui est mal rétribuée, mais, encore il est certain que le grade universitaire en soi ne constitue point une garantie d'intelligence et d'aptitudes spéciales. L'expérience au contraire a démontré que ces fonctionnaires diplômés se sont montrés souvent au-dessous d'autres qui n'avaient aucun grade académique.

Il faudrait encore maintenir le moral des agents tout en empêchant toute possibilité de favoritisme et de persécution.

Un autre service signalé a été rendu par la loi Giolitti. Une grande partie des agents dits *délégués* était affectée, avant 1901, à des occupations d'archives et de bureaux. Les fonctions actives passaient au second rang et les personnes destinées principalement aux travaux de bureau agissaient en dehors de leur rayon d'action ; dès lors, ayant à opérer à un moment précis, ils se trouvaient dépourvus de toute connaissance des choses et des hommes. M. Giolitti a eu le mérite de remédier à cet inconvénient.

Plusieurs fois on s'est demandé si la militarisation de la garde de ville aurait profité au service. Un homme politique, qui a acquis une grande expérience en matière de police, se déclare adversaire convaincu de toute tendance de militarisation, car le caractère italien est trop vif pour être assujetti à une discipline rigoureuse. Avec la création des officiers le caractère militaire du corps des gardes de ville a été accentué, et il faudrait une grande vigilance pour éviter les conflits entre officiers et fonctionnaires.

Une augmentation graduelle du nombre des agents auxiliaires serait un moyen terme entre les deux tendances, entre celle qui tend à militariser et celle qui tend à conserver le caractère civil de la garde des villes.

III. — Il est démontré depuis très longtemps que les carabiniers, même après l'augmentation de 3 000 que le gouvernement a votée, sont tout à fait insuffisants.

Si l'on comparait les *carabiniers* italiens et les *gendarmes* français, on rencontrerait chez les premiers une organisation et une souplesse plus fortes, chez les seconds une expérience et une autorité plus grandes. A ce défaut, le président du Conseil remédie en portant les rengagements avec prime annuelle de 2.800 à 3.500 fr. Jusqu'à présent le carabinier puni ne pouvait aspirer à un rengagement de cette espèce. Actuellement encouragé et sûr de son avenir, celui qui a fait preuve de correction et de dévouement dans le service se rengage avec plus de zèle. Comme nous venons de le dire, l'augmentation du nombre des carabiniers porté à 3.000 est insignifiante, mais on ne devra jamais augmenter les carabiniers à cheval qui sont trop coûteux et qu'on aurait dû employer au service de l'armée, tant en temps de paix qu'en temps de guerre.

On devra également faire une grande part aux bicyclistes. Toutes les stations de police auraient dû être pourvues de ces machines. M. Giolitti avait pris bonne note de cette nécessité et consenti à toutes les dépenses nécessaires pour atteindre ce but.

Nous sommes même d'avis qu'on devrait aller plus loin et employer les motocyclettes et les automobiles.

Une autre réforme inappréciable a été introduite par M. Crispi. Nous voulons parler de l'installation du téléphone et du télégraphe dans toutes les stations de police. Ainsi, les bureaux étant ouverts jour et nuit, les carabiniers peuvent courir immédiatement là où l'urgence les appelle.

Quelques innovations doivent encore être introduites en ce qui concerne la promotion des officiers de carabiniers.

Il est expressément dit dans l'article 33 du règlement organique que, pour le service spécial, le corps dépend du ministre de l'intérieur, et dans l'article 31 que, pour la répartition territoriale et les promotions, du ministre de la guerre. Nous estimons que l'intervention du ministre de l'intérieur en matière de promotions serait plus avantageuse, car les préfets ont toujours les moyens de surveiller les agents et d'exprimer leur jugement avec plus de compétence et d'autorité.

G. P. G. Diamantopoulo.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(FÉVRIER-MARS-AVRIL 1906).

QUESTIONS POLITIQUES

Discours de M. Loubet lors de la transmission des pouvoirs présidentiels à M. Fallières, le 18 février 1906 (*J. O.*, 19 février, p. 1133).

J'avais sollicité le concours du Parlement pour essayer de rétablir la paix, l'union et la concorde entre les bons citoyens, pour travailler au développement des institutions de prévoyance, de mutualité, de retraite et de progrès social, pour maintenir enfin et pour augmenter les sympathies que la République avait gagnées au-delà de nos frontières.

Il me sera permis d'exprimer à la majorité républicaine des assemblées ma gratitude pour le concours qu'elle n'a cessé de me donner.

Réponse de M. Fallières, président de la République à ce discours (*J. O.*, 19 février, p. 1133).

Je serai tout à la France et à la République.

Décret du 8 avril 1906 convoquant les collèges électoraux des arrondissements ou des circonscriptions électorales à l'effet d'élire chacun un député (*J. O.*, 10 avril, p. 2305).

RELATIONS INTERNATIONALES

Loi du 23 février 1906 portant approbation de la convention de commerce, signée les 16/29 septembre 1905, entre la France et la Russie (*J. O.*, 24 février, p. 1249).

Décret du 23 février 1906 promulguant la dite convention (*J. O.*, 25 février, p. 1273).

Loi du 28 février 1906 portant approbation de la convention signée à La Havane le 4 juin 1904 entre la France et la République de Cuba pour la protection réciproque de la propriété industrielle (*J. O.*, 6 mars, p. 1485).

Loi du 14 avril 1906 relative aux conditions d'application de l'article 12 de la convention franco-siamoise du 13 février 1904 (*J. O.*, 21 avril, p. 2655).

Discours prononcé par l'ambassadeur d'Italie, doyen du corps diplomatique au nom de celui-ci, pour prendre congé de M. Loubet, président de la République, le 17 février 1906 (*J. O.*, 18 février, p. 1069).

Personne de nous n'a oublié que vous avez entrevu le triomphe de la souveraineté du droit qui imposerait dans l'avenir le règlement amiable des conflits internationaux et l'affermissement de la paix. — Nous avons, mes collègues et moi, un terrain commun sur lequel je me hâte de rentrer en témoignant de votre infatigable apostolat pour le développement des œuvres d'assistance, de mutualité et de prévoyance.

Réponse de M. Loubet à ce discours (*J. O.*, 18 février, p. 1069).

C'est avec raison que vous avez insisté sur l'autorité croissante qu'acquièrent dans la vie des peuples les idées de droit et de solidarité.

Discours de l'ambassadeur d'Italie en présentant le corps diplomatique à M. Fallières, président de la République, le 20 février 1906 (*J. O.*, 22 février, p. 1209).

C'est dans le développement graduel des grands intérêts solidaires de l'état économique et social des nations qu'il est permis.... d'entrevoir, dès à présent, à la fois la base solide et la garantie réelle de la stabilité de la paix internationale.

Réponse de M. Fallières à ce discours (*J. O.*, 22 février, p. 1210).

Ce sera... le grand honneur de la diplomatie moderne d'avoir fait une part toujours plus large à l'idéal dans les relations des peuples, d'avoir compris qu'il n'est pas d'œuvre politique durable si elle ne satisfait pas aux aspirations supérieures de l'humanité.

LÉGISLATION CIVILE

Loi du 21 février 1906 modifiant l'article 386 du Code civil. Etat de la femme veuve ou divorcée (*J. O.*, 22 février, p. 1210).

L'article 386 est ainsi modifié : Cette jouissance n'aura pas lieu au profit de celui des père et mère contre lequel le divorce aura été prononcé.

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Loi du 28 mars 1906 modifiant l'article 509 du Code de commerce (*J. O.*, 29 mars, p. 1997).

Loi du 31 mars 1906 modifiant les dispositions de la loi du 30 décembre 1903 (art. 606 et 607 du Code de commerce) (*J. O.*, 4 avril, p. 2153).

Réhabilitation en cas de faillite.

Loi du 10 avril 1906 relative aux fraudes en douane commises dans l'intérieur des navires (*J. O.*, 12 avril, p. 2365),

Loi du 11 avril 1906 relative au remorquage (*J. O.*, 14 avril, p. 2450).

Loi du 18 avril 1906 sur la marine marchande (*J. O.*, 20 avril, p. 2633).

Décret du 13 mars 1906 rapportant le décret du 5 janvier 1905 réglant l'organisation et l'administration centrale du commerce et de l'industrie (*J. O.*, 15 mars, p. 1697).

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES

Loi du 2 avril 1906 concernant la participation des délégués à la sécurité des ouvriers mineurs aux caisses de retraite et de secours des ouvriers mineurs (*J. O.*, 7 avril, p. 2234).

Loi du 12 avril 1906 étendant à toutes les exploitations commerciales la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail (*J. O.*, 15 avril, p. 2472).

Décret du 25 janvier 1906 modifiant le décret du 6 juin 1897 et portant de deux à trois le nombre des enquêteurs permanents de l'Office du travail (*J. O.*, 7 février, p. 834).

Décret du 22 mars 1906 modifiant les dispositions du décret du 29 novembre 1904 sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs (*J. O.*, 3 avril, p. 2133).

Décret du 20 avril 1906 (Rapport des ministres du Commerce et des Finances) modifiant les articles 13 et 14 du décret du 9 septembre 1905 relatif aux subventions aux caisses de chômage (*J. O.*, 25 avril, p. 2811).

PROCÉDURE ET ORGANISATION JUDICIAIRE

Décret du 10 avril 1906 modifiant le décret du 21 novembre 1893 portant règlement d'administration publique relatif aux conditions dans lesquelles peut être conféré le titre de médecin-expert dans les tribunaux (*J. O.*, 12 avril, p. 2367).

DROIT CRIMINEL. LÉGISLATION PÉNITENTIAIRE

Loi du 11 avril 1906 modifiant les articles 66, 67 du Code pénal, 340 du Code d'instruction criminelle et fixant la majorité pénale à l'âge de 18 ans (*J. O.*, 14 avril, p. 2449).

Rapport du ministre de l'intérieur en date du 1er mars 1906 sur les travaux du comité consultatif d'hygiène pénitentiaire (*J. O.*, 16 mars, p. 1726).

AGRICULTURE

Rapport du ministre de l'agriculture au président de la République sur le fonctionnement des sociétés agricoles (*J. O.*, 1er avril, p. 2097).

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PAYS DE PROTECTORAT)

Décret du 3 février 1906 (Rapport du ministre des colonies) modifiant le décret du 19 octobre 1883 instituant un conseil supérieur des colonies (*J. O.*, 10 février, p. 902).

Décret du 11 février 1906 (Rapport du ministre des colonies) rendant applicable aux colonies la loi du 28 mars 1904 qui a décidé que les effets de commerce échus un dimanche ou un jour férié légal ne seront payables que le lendemain (*J. O.*, 25 février, p. 1286).

Décret du 31 mars 1905 (Rapport du ministre des colonies) rendant applicable aux colonies la loi du 31 décembre 1903, relative à la vente des objets abandonnés chez les ouvriers et industriels, modifiée et complétée par la loi du 7 mars 1905 (*J. O.*, 3 avril, p. 2137).

Décret du 4 avril 1906 complétant l'article 1er du décret du 29 août 1905 sur le mode de fixation des cautionnements des comptables des colonies (*J. O.*, 6 avril, p. 2211).

Algérie. — Loi du 20 avril 1906 autorisant le gouverneur général de l'Algérie à garantir les emprunts contractés en vue de l'exécution des travaux d'irrigation ou d'assainissement par les associations syndicales autorisées (*J. O.*, 27 avril, p. 2865).

Décret du 11 février 1906 relatif aux promotions de classe pour les sous-préfets et secrétaires généraux de préfecture de l'Algérie (*J. O.*, 15 février, p. 998).

Décret du 4 mars 1906 portant réglementation de la surveillance des étalons en — (*J. O.*, 7 mars, p. 1502).

Décret du 8 mars 1906 portant règlement définitif du budget des territoires du sud de l'— pour l'exercice 1904 (*J. O.*, 28 mars, p. 1967).

Décret du 10 mars 1906 portant modifications au décret du 18 janvier 1903 qui a organisé le corps des baharia (marins indigènes) en Algérie (*J. O.*, 13 mars, p. 1652).

Décret du 31 mars 1906, modifiant l'organisation des circonscriptions militaires en — (*J. O.*, 6 avril, p. 2211).

Décret du 3 avril 1906 chargeant le gouverneur général de statuer sur les délibérations des conseils départementaux portant création ou suppression d'emplois et d'écoles élémentaires (*J. O.*, 8 avril, p. 2262).

Rapport sur les travaux de fouilles et de consolidation exécutés en 1905 par le service des monuments historiques en — (*J. O.*, 26 février, pp. 137 à 147 annexe).

Afrique occidentale française. — Décret du 1er avril 1906 (Rapport du ministre des colonies) déterminant les pouvoirs des autorités chargées de la représentation en justice des domaines de l'Etat et des colonies en — (*J. O.*, 4 avril, p. 2157).

Annam et Tonkin. — Décret du 14 avril 1906 (Rapport du ministre des colonies) modifiant le décret du 15 septembre 1896 qui a réorganisé la justice en — (*J. O.*, 22 avril, p. 2721).

Congo français. — Décret du 11 février 1906 (Rapport du ministre des colonies) portant réorganisation des possessions du Congo français et dépendances (*J. O.*, 14 février, p. 981).

Décret du 11 février 1906 (Rapport du ministre des colonies) portant création de justices de paix à compétence étendue au — (*J. O.*, 14 février, p. 982).

Décret du 3 mars 1906 (Rapport du ministre des colonies) portant organisation du conseil de gouvernement et du conseil d'administration du — (*J. O.*, 9 mars, p. 1541).

Instructions au commissaire général du gouvernement dans les possessions du — et dépendances (*J. O.*, 14 février, p. 981).

Guyane. — Décret du 10 mars 1906 portant modification à la réglementation minière à la — (*J. O.*, 13 mars, p. 1656).

Indo française. — Décret du 17 février 1906 portant règlement d'administration publique pour exécution de la loi du 19 avril 1904 modifiant le tarif général des douanes en ce qui concerne les filés et tissus de coton de l'— (*J. O.*, 22 février, p. 1218).

Indo-Chine. — Décret du 30 janvier 1906 (Rapport du ministre des colonies) portant approbation du budget général et des budgets des droits de protectorat de l'— pour l'exercice 1906 (*J. O.*, 3 février, p. 769).

Décret du 27 février 1906 (Rapport du ministre des colonies) modifiant le décret du 21 février 1905 relatif au personnel des greffiers et commis-greffiers en — (*J. O.*, 8 mars, p. 1523).

Décret du 9 mars 1906 portant réorganisation du personnel des services civils de l'— (*J. O.*, 11 mars, p. 1606). Errata (*J. O.*, 13 mars, p. 1660).

Madagascar. — Décret du 31 janvier 1906 (Rapport du ministre des colonies) modifiant le décret du 20 février 1902 réglementant la recherche et l'exploitation de l'or, des métaux précieux et des pierres précieuses à — (*J. O.*, 4 février, p. 788).

Décret du 7 février 1906 (Rapport du ministre des colonies) modifiant le tableau annexé au décret du 28 juillet 1897 portant fixation des exemptions au tarif général des douanes en ce qui concerne les produits étrangers importés à — (*J. O.*, 13 février, p. 956).

Saint-Pierre et Miquelon. — Décret du 4 février 1906 (Rapport du ministre des colonies) portant réorganisation des établissements de — (*J. O.*, 15 février, p. 1003).

Décret du 15 avril 1906 (Rapport du ministre des colonies) relatif au conseil d'administration de — (*J. O.*, 21 avril, p. 2677).

Sénégal. — Décret du 17 février 1906 (Rapport du ministre des colonies) portant établissement de l'impôt personnel au — (*J. O.*, 22 février, p. 1215).

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 14 mars 1906 (Rapport du président du conseil, ministre de la justice) attribuant au ministre du commerce le titre de ministre du commerce, de l'industrie et du travail (*J. O.*, 14 mars, p. 1674).

Décret du 14 mars 1906 (Rapport du président du conseil, ministre de la justice) rattachant l'administration des postes et télégraphes au ministère des travaux publics (*J. O.*, 14 mars, p. 1674).

Décret du 15 mars 1906 portant suppression de la direction du personnel et de la comptabilité et instituant une direction du personnel et du secrétariat au ministère de l'intérieur (*J. O.*, 17 mars, p. 1741).

Décret du 1er avril 1906 modifiant l'organisation centrale du ministère de la justice (*J. O.*, 20 avril, p. 2636).

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME MONÉTAIRE

Loi du 9 février 1906 portant élévation du chiffre maximum des émissions de billets de la banque de France (*J. O.*, 11 février, p. 913).

Le maximum est élevé à 5.800 millions.

Loi du 27 février 1906, 1° portant ouverture sur l'exercice 1906 de crédits provisoires applicables aux mois de mars et avril 1906 ; 2° autorisation de percevoir pendant les mêmes mois les impôts et revenus publics. DÉCRET du même jour portant répartition des crédits provisoires ouverts aux ministres sur l'exercice 1906 par la même loi (*J. O.*, 28 février, p. 1337).

Loi du 27 février 1906 modifiant diverses dispositions relatives au régime des boissons (*J. O.*, 28 février, p. 1337).

Les propriétaires distillant les marcs, vins, cidres et poirés, prunes, cerises, prunelles et lies provenant exclusivement de leurs récoltes, sont dispensés de toute déclaration préalable et affranchis de l'exercice à partir du 1er mars 1906.

Loi du 30 mars 1906 prorogeant provisoirement l'application des droits du tarif minimum des douanes établi par la loi du 21 décembre 1905 (*J. O.*, 31 mars, p. 2049).

Loi du 17 avril 1906 portant fixation du budget général de l'exercice 1906 (*J. O.*, 16, 17, 18 avril, p. 2497).

Décret du 8 mars 1906 fixant le taux, la taxe de fabrication par hectolitre d'alcool pur à partir du 1er janvier 1907 (*J. O.*, 13 mars, p. 1646).

Rapport au président de la République, par la commission de contrôle de la circulation monétaire pendant l'exercice 1905 (*J. O.*, 15 février, p. 1004).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Loi du 22 mars 1906 relative aux pensions de retraite des guetteurs des électrosémaphores (*J. O.*, 24 mars, p. 1865).

Loi du 27 mars 1906 modifiant les dispositions de la loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires (*J. O.*, 29 mars, p. 1997).

Loi du 12 avril 1906 concernant les veuves d'inscrits maritimes titulaires de pensions demi-soldes réglées antérieurement à la loi du 11 avril 1881 (*J. O.*, 14 avril, p. 2450).

Loi du 14 avril 1906 fixant la composition des conseils de régiment prévus par l'article 54 de la loi du 21 mars 1905 (*J. O.*, 15 avril, p. 2475).

Loi du 14 avril 1906 autorisant la transformation du commissariat des troupes coloniales en intendance des troupes coloniales (*J. O.*, 15 avril, p. 2476).

Loi du 25 avril 1906 relative aux décorations sans traitement de la Légion d'honneur et de la médaille militaire destinées aux personnels de la réserve de l'armée de mer (*J. O.*, 28 avril, p. 2897).

Décret du 29 janvier 1906 (Rapport du ministre de la marine) et **Arrêté** du ministre de la marine du même jour portant réorganisation des flottilles de torpilleurs (*J. O.*, 1er février, p. 709).

Décret du 3 février 1906 portant organisation du personnel des stagiaires officiers d'administration d'artillerie coloniale (*J. O.*, 21 février, p. 1184).

Décret (publié sous forme de rapport du ministre des colonies au président de la République, approuvé par celui-ci) (1), en date du 5 février 1906, portant nouvelle fixation des allocations de la masse individuelle des tirailleurs tonkinois (*J. O.*, 20 février, p. 1168).

(1) Il nous paraît opportun d'insister sur la très singulière pratique suivie par les ministres de la guerre, de la marine et des colonies qui consiste à donner à des décrets la forme de rapports du ministre au président de la République, suivis de la mention « approuvé » et de la signature du président de la République. On appelle quelquefois ces actes des décisions prési-

dentielles. C'est une erreur certaine : 1° Il est de doctrine constante que les actes écrits du président de la République sont des décrets ou des messages. Il n'est nulle part question dans les lois de 1875 de décrets de seconde catégorie qui seraient des décisions présidentielles ; 2° Nous sommes si bien en présence de décrets que ces rapports approuvés modifient des actes du pouvoir exécutif publiés sous la forme d'ordonnances ou de décrets (v. par exemple le décret du 1er mars 1906 modifiant l'ordonnance du 19 mars 1838 rapporté plus loin). Il reste donc que l'on se trouve en présence d'un décret publié dans une forme spéciale, d'ailleurs fort incommode puisqu'on ne sait où s'arrêtent les considérants et où commence le dispositif. Il serait à souhaiter que cette pratique des ministères de la guerre et de la marine et des colonies disparût. Elle ne sert qu'à amener de la confusion.

Décret (publié sous forme de rapport du ministre de la marine au président de la République approuvé par ce dernier en date du 10 février 1906 relatif à de nouvelles propositions du type de la médaille d'honneur du personnel non militaire de la marine (*J. O.*, 14 février, p. 979).

Décret du 12 février 1906 (Rapport du ministre de la marine) modifiant le décret du 30 avril 1897 sur la réorganisation des équipages de la flotte (*J. O.*, 14 février, p. 979).

Délivrance des brevets et titres de gabiers.

Décret du 13 février 1906 (Rapport du ministre de la guerre) modifiant la réglementation des gratifications de réforme (*J. O.*, 15 février, p. 1002).

Décret du 14 février 1906 (Rapport du ministre de la marine) relatif à l'organisation et au fonctionnement de la justice maritime en Tunisie (*J. O.*, 16 février, p. 1027).

Décret (publié sous forme de rapport du ministre de la marine au président de la République approuvé par ce dernier) en date du 15 février 1906 portant création du grade de quartier maître dans la spécialité de cuisinier et maître d'hôtel (*J. O.*, 24 février, p. 1257).

Décret du 17 février 1906 (Rapport du ministre de la marine) portant création d'une école d'application de tir à la mer et d'une commission d'études pratiques d'artillerie navale (*J. O.*, 21 février, p. 1186) et **Arrêté** du ministre de la marine du même jour réglant l'organisation et le fonctionnement de cette école et de cette commission (*J. O.*, 21 février, p. 1187).

Décret du 23 février 1906 (Rapport du ministre de la guerre et du ministre du commerce) modifiant le décret du 3 juin 1902 sur la télégraphie militaire (*J. O.*, 1er mars, p. 1374).

Décret du 24 février 1906 (Rapport du ministre de la guerre) portant modification des articles 22 et 24 de l'ordonnance du 16 mars 1838 (*J. O.*, 3 mars, p. 1241).

Avancement des grades dans les troupes coloniales.

Décret (publié sous forme de rapport du ministre de la guerre au président de la République, approuvé par celui-ci en date du 1er mars 1906) modifiant la teneur de l'article 220 de l'ordonnance du 16 mars 1838 en ce qui concerne la nomination à l'emploi de capitaine commandant (*J. O.*, 8 mars, p. 1522).

Décret du 7 mars 1906 portant modification à l'organisation du personnel de l'Ecole supérieure de guerre (*J. O.*, 13 mars, p. 1651).

Décret du 10 mars 1906 (publié sous forme de rapport du ministre de la marine au président de la République, approuvé par ce dernier) relatif à des modifications apportées à la composition de la commission de surveillance de l'établissement des pupilles de la marine (*J. O.*, 13 mars, p. 1655).

Décret (publié sous forme de rapport du ministre de la marine au président de la République, approuvé par ce dernier en date du 21 mars 1906) sur l'avancement des seconds maîtres de cannonage et de mousqueterie (*J. O.*, 24 mars, p. 1869).

Décret du 25 mars 1906 (Rapport du ministre de la marine) complétant

le décret du 30 avril 1897 relatif à l'avancement des officiers mariniers (*J. O.*, 28 mars, p. 1978).

Décret du 27 mars 1906 (Rapport du ministre de la marine) modifiant le décret du 27 mars 1882 sur le personnel des gardes-consignes (*J. O*, 30 mars, p. 2028).

Décret (publié sous forme de rapport du ministre de la marine au président de la République, approuvé par ce dernier en date du 27 mars 1906) portant modifications au décret du 30 avril 1897 relatif à la réorganisation du corps des équipages de la flotte (*J. O.*, 29 mars, p. 2003).

Décret du 3 avril 1906 (Rapport du ministre de la guerre) portant création d'un conseil supérieur de la défense nationale (*J. O.*, 4 avril, p. 2154).

Ce conseil comprend les ministres des affaires étrangères, des finances, de la guerre, de la marine et des colonies. Les chefs d'état major général de la guerre et de la marine et le président du comité consultatif de défense des colonies y assistent avec voix délibérative. Le président du conseil des ministres est président de droit. Le conseil est constitué pour examiner toutes les questions qui exigent la coopération de deux ou plusieurs départements ministériels.

Décret du 4 avril 1906 (Rapport du ministre de la marine) suivi d'un arrêté du ministre de la marine sans date et d'une circulaire de ce ministre du 4 avril 1906, modifiant le décret du 30 avril 1897 en ce qui concerne l'embarquement, le débarquement et l'affectation aux postes à terre du personnel des équipages de la flotte (*J. O.*, 7 avril, p. 2240).

L'arrêté modifie l'arrêté du 5 juin 1847 sur le service courant des équipages de la flotte.

Décret du 6 avril 1906 relatif à l'engagement des jeunes gens admis à l'école principale du service de santé de la marine et à l'école d'administration de la marine (*J. O.*, 10 avril, p. 2311).

Décret du 9 avril 1906 complétant l'article 19 du décret du 26 février 1897, en vue de l'attribution des journées d'absence payées au personnel civil d'exploitation des établissements militaires (*J. O.*, 12 avril, p. 2368).

Décret du 14 avril 1906 (Rapport du ministre de la marine) portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 29 décembre 1905 sur la caisse de prévoyance des marins français (*J. O.*, 22 avril, p. 2719).

Décret du 24 avril 1906 modifiant le décret du 28 mars 1888 relatif à l'attribution de médailles d'honneur aux ouvriers et employés dans les établissements du département de la guerre (*J. O.*, 27 avril, p. 2875).

Arrêté du ministre de la marine du 12 février 1906 modifiant l'instruction pour l'admission à l'école navale (*J. O.*, 14 février, p. 980).

Arrêté du ministre de la marine (sans date) précédé d'un rapport du ministre de la marine au président de la République en date du 21 février 1906, soumettant les dispositions de l'arrêté en question à la sanction du président de la République, mais ne portant pas mention de l'approbation de ce dernier, fixant le recrutement et l'organisation du personnel des flottilles de sous-marins (*J. O.*, 24 février, p. 1256).

Arrêté du ministre de la marine du 22 février 1906 modifiant les chapitres III et IV du titre II du règlement du 18 avril 1902, concernant l'armement, les essais, l'entretien et la conservation des bâtiments en service autres que les contre-torpilleurs et les bâtiments des flottilles (*J. O.*, 23 février, p. 1231).

Arrêté du ministre de la marine du 8 mars 1906 complétant l'arrêté du 15 juin 1900 sur l'embarquement des officiers du commissariat (*J. O.*, 10 mars, p. 1568).

Arrêté du ministre de la marine du 12 mars 1906 portant modifications à l'arrêté du 25 avril 1895 concernant l'institution des gabiers brevetés (*J. O.*, 14 mars, p. 1679).

Circulaire du ministre de la marine du 20 février 1906 relative à l'interprétation à donner à l'article 15 du décret du 25 janvier 1906 modifiant les dispositions qui régissent le service de solde et les tarifs (*J. O.*, 21 février, p. 1184).

Circulaire (sans date) du ministre de la marine relative au concours pour le grade d'administrateur de l'Inscription maritime (*J. O.*, 17 février, p. 1055).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Loi du 5 avril 1906 créant à Paris une école nationale d'arts et métiers (*J. O.*, 6 avril, p. 2201).

Loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique (*J. O.*, 24 avril, p. 2762).

Décret du 3 février 1906 (Rapport du ministre de l'instruction publique) et **Arrêté** du ministre de l'instruction publique du même jour instituant une classe d'ensemble de diction lyrique au Conservatoire national de musique et de déclamation (*J. O.*, 11 février, p. 916).

Décret du 4 février 1906 modifiant le décret du 18 juin 1899, portant règlement d'administration publique relatif aux conditions dans lesquelles les instituteurs exercent dans les écoles primaires ou professionnelles annexées à des établissements publics ressortissant à d'autres administrations que celle de l'instruction publique (*J. O.*, 6 février, p. 818).

Arrêté du ministre de l'instruction publique (Rapport du sous-secrétaire d'Etat aux beaux-arts) instituant un conseil supérieur de l'enseignement des arts décoratifs (*J. O.*, 13 février, p. 953).

Circulaire du ministre de l'instruction publique et des cultes en date du 24 mars 1906 relative aux pensions et allocations qui peuvent être accordées par les communes aux ministres des cultes (*J. O.*, 25 mars, p. 1887).

Circulaire du ministre de l'instruction publique du 2 avril 1905 aux présidents des comités départementaux, relative à la publication des documents d'archives se rapportant à la vie économique de la Révolution française (*J. O.*, 3 avril, p. 2132).

Rapport adressé au ministre de l'instruction publique sur l'ensemble des services de la bibliothèque nationale en 1905 (*J. O.*, 12 avril, p. 2376).

Rapport du ministre de l'instruction publique au président de la République 1° sur les opérations faites en vertu de la loi du 30 juin 1885, jusqu'au 31 décembre 1905 en ce qui concerne les établissements d'enseignement primaire ; 2° conformément à la loi du 10 juillet 1903 en ce qui concerne la construction d'office de maisons d'école pendant l'année 1905 (*J. O.*, 24 avril, p. 2765).

CULTES

Décret du 16 mars 1906 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat en ce qui concerne 1° l'attribution des biens ; 2° les édifices des cultes ; 3° les associations cultuelles ; 4° la police des cultes (*J. O.*, 17 mars, p. 1742).

Décret du 17 avril 1906 relatif à la liquidation de l'administration des cultes (*J. O.*, 16, 17, 18 avril, p. 2585).

Arrêté du ministre de l'instruction publique du 22 avril 1906 relatif au rattachement du service d'architecture des édifices cultuels au sous-secrétariat des beaux-arts (*J. O.*, 29 avril, p. 2934).

Circulaire du ministre de l'instruction publique du 27 janvier 1906 concernant les pensions et allocations ecclésiastiques à la charge de l'Etat (*J. O.*, 3 février, p. 762).

Circulaire du ministre de l'instruction publique et des cultes du 4 avril 1906 relative à l'attribution des biens des établissements ecclésiastiques grevés d'une affectation étrangère à l'exercice du culte (*J. O.*, 5 avril, p. 2175).

POLICE

Décret du 10 mars 1906 (Rapport du ministre de l'intérieur abrogeant l'art. 6 du décret du 28 mars 1852 relatif à la nomination des commissaires de police dans les villes de 6.000 âmes et au-dessous (*J. O.*, 11 mars, p. 1592).

Tous les commissaires de police sans exception sont nommés et révoqués par le président de la République.

ASSISTANCE PUBLIQUE. INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Loi du 12 avril 1906 modifiant et complétant la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché (*J. O.*, 15 avril, p. 2473). Errata (*J. O.*, 21 avril, p. 2670).

Etablissement dans chaque département de un ou plusieurs comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale, ayant pour mission d'encourager toutes les manifestations de la prévoyance sociale notamment la construction de maisons salubres et à bon marché. Possibilité pour les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices et les hôpitaux d'employer 1/5 au maximum de leur patrimoine à la construction de maisons ou en prêt à des sociétés de constructions et aux sociétés de crédits qui ont pour objet de faciliter la construction, l'assainissement et l'achat de ces maisons. Même possibilité pour les communes et départements d'employer leurs ressources au même objet. Exemption d'impôts (art. 9 à 14). Prolongation de l'indivision lorsqu'une maison individuelle figure dans une succession.

Loi du 23 avril 1906 créant des sociétés de crédit maritime (*J. O.*, 25 avril, p. 2809). Erratum (*J. O.*, 27 avril, p. 2867).

Circulaires du ministre de l'intérieur des 20 et 31 janvier 1906 relatives à la situation des enfants anormaux (*J. O.*, 8 février, p. 853).

SANTÉ PUBLIQUE

Loi du 29 janvier 1906 modifiant les articles 20 et 25 de la loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique (*J. O.*, 6 février, p. 817).

Composition de la commission sanitaire de circonscription Attributions et composition du conseil supérieur d'hygiène de France.

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Décret du 14 février 1906 complétant la nomenclature contenue dans l'article 3 du règlement d'administration publique du 12 août 1874 (*J. O.*, 18 février, p. 1072).

Résultats comparatifs de l'exploitation des chemins de fer d'intérêt local et tramways français pendant le premier semestre de 1905 et de 1904 (*J. O.*, 11 février, pp. 85-136, annexe).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Loi du 6 mars 1906 concernant le transport par la poste des lettres et imprimés non périodiques (*J. O.*, 7 mars, p. 1501).

Abaissement dans les relations intérieures et franco-coloniales de la taxe des lettres affranchies à 0 fr. 10 par 15 grammes. Fixation du port de cartes électorales, circulaires électorales, et bulletins de vote à 0 fr. 01 par 25 grammes. Entrée en vigueur au 16 avril 1906.

Décret du 6 février 1906 modifiant l'article 2 du décret du 19 novembre 1905 relatif aux congés administratife des agents des postes et télégraphes à l'étranger ou aux colonies (*J. O.*, 15 février, p. 1001).

Décret du 23 avril 1906 fixant à 0 fr. 10 par 15 grammes la taxe des lettres dans les relations intercoloniales (et non internationales comme le porte le sommaire de l'*Officiel*) (*J. O.*, 25 avril, p. 2814).

QUESTIONS DIVERSES

Décret du 14 février 1906 modifiant l'article 7 du décret du 28 décembre 1882 concernant la vente et le transport de la dynamite (*J. O.*, 18 février, p. 1071).

Rapport sur les travaux du bureau central météorologique en 1905 (*J. O.*, 22 avril, p. 2728).

Rapport au garde des sceaux, ministre de la justice. sur les résultats de l'application en 1905 des dispositions du Code civil, relatives à la nationalité et à la naturalisation (*J. O.*, 24 février, p. 1261).

2.170 naturalisations françaises en 1906 contre 2.316 en 1904 ; 707 naturalisations algériennes au lieu de 724 en 1904 ; 78 naturalisations dans les colonies et pays de protectorat au lieu de 90 en 1904 ; 1.117 réintégrations contre 1.139 en 1904 ; 3.900 déclarations faisant acquérir la nationalité au lieu de 4.220 en 1904 ; 1 271 personnes ont perdu de la nationalité française au lieu de 1.248 en 1904.

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé par M. Bienvenu-Martin, ministre de l'instruction publique, le 23 février 1906 à l'inauguration de la statue d'Alfred de Musset (*J. O.*, 25 février, p. 1287).

Discours prononcé par le sous-secrétaire d'Etat aux beaux-arts le 4 mars 1906 à l'inauguration du monument élevé à la mémoire de Falguière (*J. O.*, 5 mars, p. 1468).

Discours prononcé par le sous-secrétaire d'Etat aux beaux-arts aux obsèques de M. Eugène Carrière (*J. O.*, 30 mars, p. 2033).

Discours de M. Poincaré, ministre des finances et de M. Armand Brette, à l'Assemblée générale du congrès des sociétés savantes de Paris et des départements le 21 avril 1906 (*J. O.*, 22 avril, p. 2722).

Discours du sous-secrétaire d'Etat aux beaux-arts à l'inauguration de la statue : « Le penseur » de Rodin, le 21 avril 1906 (*J. O.*, 23 avril, p. 2749).

Discours prononcé par le ministre des travaux publics le 28 avril 1906 à l'inauguration de la statue de Franklin à Paris (*J. O.*, 30 avril, p. 2951).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

FÉVRIER-MARS-AVRIL 1906

SÉNAT

Projets et propositions de lois

Accidents du travail. — Proposition de loi adoptée par la Chambre ayant pour objet d'étendre à toutes les exploitations commerciales les dispositions de la loi sur les — Première délibération. Urgence (*J. O.*, 28 mars, p. 276). (Adoption).

Algérie. — Projet de loi adopté par la Chambre tendant à autoriser l'Algérie à garantir les emprunts contractés par les associations syndicales d'irrigation. Première délibération. Urgence (*J. O.*, 6 avril, p. 340).

Article 176 du Code de commerce. — Proposition de loi portant modifications à l'— Première délibération. Urgence (*J. O.*, 30 mars, p. 295). (Adoption).

Articles 606 et 607 du Code de commerce. — Proposition de loi adoptée par la Chambre, tendant à modifier les dispositions de la loi du 20 décembre 1903 (—). Première délibération. Urgence (*J. O.*, 31 mars, p. 321). (Adoption).

Article 509 du Code de commerce. — Proposition de loi adoptée par la Chambre tendant à modifier l'—. Première délibération. Urgence (*J. O.*, 24 mars, p. 268 (Adoption).

Banque de France. — Projet de loi adopté par la Chambre portant élévation du chiffre maximum des émissions de la — (*J. O.*, 9 février, p. 95).

Bouilleurs de cru. — Proposition de loi relative aux — (Urgence) (*J. O.*, 27 février, p. 167). (Adoption).

Budget de l'exercice 1906. — Projet de loi adopté par la Chambre portant fixation du —. Discussion générale. Situation financière. Contenu de la loi de finances (*J. O.*, 7 avril, p. 358).

Ministère des finances. — Personnel de l'administration de l'enregistrement. Personnel de l'administration des douanes (*J. O.*, 8 avril, p. 390, 12 avril, p. 343).

Monnaies et médailles. — (*J. O.*, 8 avril, p. 394).

Ministère de la justice. — (*J. O.*, 8 avril, p. 395).

Imprimerie nationale. — Révocation du directeur (*J. O.*, 8 avril, pp. 396 et 401).

Légion d'honneur. — (*J. O.*, 8 avril, p. 400).

Ministère de l'instruction publique. — Syndicats d'instituteurs. Création de nouvelles chaires à l'Université de Paris. Œuvres complémentaires de l'Ecole (*J. O.*, 8 avril, p. 402).

Ministère du commerce. — (*J. O.*, 8 avril, p. 411).

Ministère de la guerre. — Défense de Cherbourg. Programme pour l'école Saint-Cyr. Recrutement du cheval de guerre. Délation dans l'armée. Réserves du matériel de guerre. Hygiène de l'armée. Organisation de la défense nationale. Organisation du haut commandement et du service d'état-major. Rengagement des brigadiers. Fourniture des poutres et salpêtres. Remonte et recensement des chevaux. Lits militaires (*J. O.*, 9 avril, p. 416).

Ministère de la marine. — Dépenses de la marine. Défense navale. Escadre du Nord. Liberté de conscience des marins. Situation des ouvriers des arsenaux. Emploi des turbines. Caisse des invalides de la marine (*J. O.*, p. 441).

Ministère des beaux-arts. — Protection du mont Saint-Michel. Inventaire des richesses d'art. Théâtre populaire. Droits d'auteur. Théâtre d'Orange (*J. O.*, 10 avril, p. 459).

Ministère de l'agriculture. — Situation générale de l'agriculture. Production chevaline (*J. O.*, 10 avril, p. 463). Méthode financière suivie dans l'élaboration du budget de l'agriculture. Nombre et avancement des fonctionnaires du ministère. Impressions de l'administration centrale. Vérification des sociétés de courses. Sociétés d'assurances mutuelles agricoles. Installation du concours agricole de Paris. Primes pour la culture du lin et du chanvre. Depenses relatives aux vignes phylloxérées. Défense de l'olivier. Achat des étalons. Sociétés de courses. Elevage des chevaux. Restauration et conservation des terrains en montagne (*J. O.*, 11 avril, p. 472).

Ministère des colonies. — Situation de la Guadeloupe. Chemin de fer et port de la Réunion. Chemin de fer de Kayes au Niger (*J. O.*, 11 avril, p 494).

Ministère des postes et télégraphes. — Situation du personnel. Télégraphie sans fil. Caisse nationale d'épargne (*J. O.*, 11 avril, p. 504).

Ministère des travaux publics. — Canaux de navigation. Chemins de fer de l'Etat (*J. O.*, 12 avril, p. 512).

Ministère de l'intérieur. — Direction de la mutualité au ministère de l'intérieur. Circulation des automobiles. Attitude du préfet de police lors des inventaires. Sous-préfets. Commission de la tuberculose et de la dépopulation. Subventions aux sociétés de secours mutuels. Inspection féminine des services d'assistance (*J. O.*, 12 avril, p. 516).

Ministère des affaires étrangères. — Situation extérieure de la France. Subventions à l'enseignement catholique en Orient. Protectorat catholique français en Orient (*J. O.*, 12 avril, p. 535).

Loi de finances. — Taxe sur les bicyclettes. Droits d'enregistrement dus par la compagnie du canal de Panama (*J. O.*, 12 avril, p. 544). Régime des boissons. Fraudes sur les vins et le régime des spiritueux. Impôt sur les recettes effectuées à titre d'enregistrement de bagages. Taxe sur les chevaux, voitures et automobiles. Perceptions réservées aux fondés de pouvoirs et agents des trésoreries générales et recettes particulières. Contrôle des associations cultuelles. Liquidation des biens des congrégations. Subventions aux communes pour allocations aux familles nécessiteuses. Assistance médicale gratuite. Loteries autorisées. Inscription des officiers au tableau d'avancement. Lits militaires. Situation des agents licenciés en cas de suppression d'octroi. Créations d'emplois à la charge des budgets locaux des colonies. Service des enfants assistés. Construction de nouveaux cuirassés (*J. O.*, 13 avril, p. 553). (Adoption de l'ensemble).

Budget de l'exercice 1906. — Projet de loi adopté par la Chambre, modifié par le Sénat et la Chambre portant fixation du —. Rapport. Sous-préfets. Lits militaires. Taxe des bicyclettes. Destruction des corbeaux. Droits d'enregistrement

dus par la compagnie du canal de Panama (*J. O.*, 15 avril, pp. 620-624). (Adoption).

Budget de l'exercice 1906. — Projet de loi adopté par la Chambre, modifié par le Sénat, la Chambre, le Sénat, la Chambre, portant fixation du —. Rapport. Taxe des bicyclettes. Droits d'enregistrement dus par la compagnie du canal de Panama. (Urgence). (*J. O.*, 15 avril, p. 535). (Adoption).

Budget de l'exercice 1906. — Projet de loi plusieurs fois modifié, portant fixation du —. Rapport. Taxe des bicyclettes. Droits d'enregistrement dus par la compagnie du canal de Paname (*J. O.*, 15 avril, p. 636). (Adoption).

Commissariat des troupes coloniales. — Projet de loi adopté par la Chambre ayant pour objet d'autoriser la transformation du — en intendances des troupes coloniales. (Urgence). (*J. O.*, 13 avril, p. 552). (Adoption).

Conférence d'Algésiras. — Projet de loi adopté par la Chambre portant ouverture sur l'exercice 1906 d'un crédit provisoire applicable aux frais relatifs à la —. Urgence. Rapport. (*J. O.*, 13 avril, p. 586). (Adoption).

Conseils de régiment. — Projet de loi adopté par la Chambre portant modification à la composition des — appelés à statuer sur les demandes de rengagement des sous-officiers. Urgence (*J. O.*, 13 avril, p. 552). (Adoption).

Convention commerciale franco-russe. — Projet de loi adopté par la Chambre portant approbation de la — signée le 16/29 septembre 1905 (*J. O.*, 17 février, p. 128). (Adoption).

Crédit maritime. — Projet de loi adopté par la Chambre sur la création des sociétés de —. Rapport. Urgence). (*J. O.*, 14 avril, p. 615). (Adoption).

Douzièmes provisoires. — Projet de loi adopté par la Chambre relatif au vote de deux — (mars et avril 1906). Rapport. Taxe postale (*J. O.*, 27 février, p. 163). (Adoption).

— Projet de loi adopté par la Chambre, modifié par le Sénat, modifié par la Chambre, relatif au vote de deux — (mars et avril 1906). Taxe des lettres (*J. O.*, 28 février, p. 199). (Adoption).

Ecole nationale d'arts et métiers. — Projet de loi adopté par la Chambre ayant pour objet la création à Paris d'une —. Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 30 mars, p. 293). (Adoption).

Fraudes en douanes commises à l'intérieur des navires. — Proposition de loi adoptée par la Chambre, relative aux —. Première délibération. Urgence). (*J. O.*, 31 mars, p. 308). (Adoption).

Guetteurs des électro-sémaphores de la marine. — Proposition de loi adoptée par la Chambre relative aux pensions de retraite des —. Rapport. Urgence. (*J. O.*, 21 mars, p. 250). (Adoption).

Habitations à bon marché. — Propositions et projet de loi tendant à compléter et à modifier la loi du 30 novembre 1894 sur les —. Suite de la première délibération. Comités de patronage des habitations à bon marché dans les départements. Prêts des communes, départements, bureaux de bienfaisance et d'assistance, hospices et hôpitaux (*J. O.*, 14 février, p 115, *J. O.*, 7 mars, p. 216). Subventions du département aux frais de local et de bureau des comités (*J. O.*, 21 mars, p. 241, 28 mars, p. 275). (Adoption).

Juges de paix. — Proposition de loi adoptée par la Chambre relative à la compétence des — en matière forestière. Rapport (*J. O.*, 12 avril, p. 548).

Légion d'honneur. — Projet de loi adopté par la Chambre relatif aux décorations sans traitement de la — et de la médaille militaire destinées aux personnels de la réserve de l'armée de mer. (Urgence). (*J. O.*, 14 avril, p. 602). (Adoption).

Majorité pénale. — Proposition de loi adoptée par la Chambre portant modification à l'article 66 du Code pénal et fixation de la — à 18 ans. (Urgence). (*J. O.*, 21 février, p. 154 ; 23 février, p. 160). (Ajournement). (*J. O.*, 31 mars, p. 320). (Adoption).

Marine marchande. — Projet de loi adopté par la Chambre sur la —. (Première délibération). (Urgence). (*J. O.*, 14 avril, p. 605). (Adoption).

Prostitution des mineurs. — Proposition de loi de M. Bérenger sur la —. Suite de la première délibération (*J. O.*, 31 mars, p. 313).

Protection des sites et monuments naturels de caractère artistique. — Proposition de loi adoptée par la Chambre ayant pour objet la —. Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 28 février, p. 282). (Adoption).

Réhabilitation des faillis. — Projet de loi ayant pour objet d'étendre aux colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, la loi du 30 décembre 1903 relative à la —. Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 31 mars, p. 321). (Adoption).

Remorquage. — Proposition de loi adoptée par la Chambre relative au —. Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 24 mars, p. 268). (Adoption).

Repos hebdomadaire. — Proposition de loi adoptée par la Chambre tendant à établir le — en faveur des employés et ouvriers. Suite de la première délibération. (La dernière séance où la question a été discutée est celle du 26 mai 1905). Etablissements visés par la loi. Fixation du jour de repos au dimanche. Etablissements admis à donner le repos par roulement (*J. O.*, 4 avril, p. 325). Réduction du repos à une demi-journée. Repos forcé et chômage. Paye des ouvriers le vendredi soir. Intervention des syndicats et chambres de commerce (*J. O.*, 4 avril, p. 345).

Réquisitions militaires. — Projet de loi adopté par la Chambre, portant modification aux dispositions de la loi du 3 juillet 1877 relative aux —. Urgence. (*J. O.*, 28 février, p. 196). (Adoption).

Secret et liberté du vote. — Proposition de loi adoptée par la Chambre, modifiée par le Sénat, modifiée par la Chambre, ayant pour objet d'assurer le — ainsi que la sincérité des opérations électorales. Première délibération. Urgence. Isoloirs. Mode de votation. Représentation des candidats au bureau (*J. O.*, 8 février, p. 79). Bulletins marqués et bulletins manuscrits. Communication des procès-verbaux et recensement des votes. Pénalités. Atteinte à la liberté du vote. Date d'application de la loi. Retrait de l'urgence (*J. O.*, 9 février, p. 97).

Tarif maximum des douanes. — Projet de loi adopté par la Chambre tendant à proroger provisoirement l'application des droits du — établi par la loi du 21 décembre 1905. Première délibération. Urgence (*J. O.*, 30 mars, p. 289). (Adoption).

Taxe des lettres. — Projet de loi adopté par la Chambre relatif à la réduction de la — (*J. O.*, 28 février, p. 204). (Adoption).

Traité franco-bulgare. — Projet de loi portant approbation d'un — de commerce. Rapport (*J. O.*, 13 avril, p. 594 ; *J. O.*, 14 avril, p. 602). (Adoption).

Veuves d'inscrits maritimes. — Proposition de loi adoptée par la Chambre concernant les — titulaires de pensions de demi-solde réglées antérieurement à la loi du 11 avril 1881. Première délibération. (Urgence) (*J. O.*, 30 mars, p. 295). (Adoption).

Warrants agricoles. — Proposition de loi adoptée par le Sénat, modifiée par la Chambre ayant pour objet de modifier la loi du 18 juillet 1898 sur les — Première délibération. Urgence (*J. O.*, 30 mars, p. 299). (Adoption).

QUESTIONS. INTERPELLATIONS

Fraudes électorales. — Interpellation de M. le Provost de Launay sur les — commises et préparées à la préfecture de la Haute-Garonne (*J. O.*, 28 février, p. 190).

Grève des facteurs. — Question de M. Emile Labiche sur la — (*J. O.*, 15 avril, p. 623).

Inventaires des biens des établissements du culte. — Question de M. Gaudin de Vilaine au ministre de l'intérieur, relative aux — (*J. O.*, 23 février, p. 157).

QUESTION de M. de Goulaine au ministre de l'intérieur relative aux — (*J. O.*, 28 février, p. 188).

Inventaires des biens des établissements du culte. — Question de M. Gaudin de Vilaine au ministre de l'intérieur relativement aux — *J. O.*, 31 mars, p. 309).

Ouverture d'écoles libres — Interpellation de M. Le Provost de Launay sur l'—, l'installation d'écoles publiques, sur des abus de pouvoir d'inspecteurs primaires et d'académie, sur les observations de la Cour des comptes et sur la suppression des traitements ecclésiastiques (*J. O.*, 24 mars, p. 262).

Séparation de l'Eglise et de l'Etat. — Interpellation de M. César Duval sur l'ingérence étrangère qui s'est manifestée relativement à l'application de la loi de — dans la commune de Saint-Gingolph (*J. O.*, 7 mars, p. 212).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de lois

Accidents du travail. — Proposition de loi adoptée par la Chambre, modifiée par le Sénat, ayant pour objet d'étendre à toutes les exploitations commerciales les dispositions de la loi du 9 avril 1898 sur les — (*J. O.*, 11 avril p. 1706). (Adoption).

Admission temporaire du brome et de l'iode. — Projet de loi tendant à étendre le régime de l'admission temporaire au brome et à l'iode, fabrication du bromure de sodium, du bromure d'ammonium et de l'iodure de sodium. (Urgence). (*J. O.*, 24 février, p. 986). (Adoption).

Algérie. — Projet de loi tendant à autoriser l'— à garantir les emprunts contractés par les associations syndicales d'irrigation et d'assainissement. (Urgence). (*J. O.*, 14 février, p. 690). (Adoption).

Algérie. — Projet de loi modifié par le Sénat tendant à autoriser l'— à garantir les emprunts contractés par les associations syndicales d'irrigation et d'assainissement. Rapport (*J. O.*, 13 avril, p. 1762; *J. O.*, 14 avril, p. 1777). (Adoption).

Amnistie. — Proposition de loi de M. Paul Constans sur l'—. (Urgence). Rejet du passage à la discussion des articles (*J. O.*, 4 avril, p. 1641).

Amnistie. — Proposition de loi tendant à accorder l'— en ce qui concerne les droits civils et politiques aux liquidés judiciaires et aux faillis non condamnés pour banqueroute et dont la cessation de paiement aura été antérieure au 1er janvier 1906. (Urgence). (*J. O.*, 6 avril, p. 1663). (Adoption).

Assurance contre l'incendie. — Proposition de loi tendant à modifier l'article 6 de la loi du 23 août 1871 en vue de remplacer la taxe d'enregistre-

ment sur le montant des primes d'— par une taxe sur le montant des sommes assurées. (Urgence). (*J. O.*, 20 février, p. 844). (Adoption).

Bien de famille. — Projet et propositions de loi sur la constitution d'un — insaisissable. (Urgence). (*J. O.*, 14 avril, p. 1779). (Adoption).

Banque de France. — Projet de loi portant élévation du chiffre maximum des émissions de la —. Seconde délibération. Urgence. (*J. O.*, 3 février, p. 437). (Adoption).

Bouilleurs de cru. — Proposition de loi modifiée par le Sénat tendant à affranchir les — de toute déclaration préalable et de l'exercice à partir du 1er mars 1906. Urgence. (*J. O.*, 28 février, p. 1059). (Adoption).

Budget de l'exercice 1906. — *Ministère de l'agriculture.* — Suite de la discussion. Inspection de l'agriculture. Enseignement agricole et établissements d'élevage. Primes à la sériculture. Subvention pour le traitement, la défense et la reconstitution du vignoble et des autres plantations. Service des épizooties. Personnel des haras (*J. O.*, 1er février, p. 362). Haras. Fabrication mulassière. Enseignement de la maréchalerie (*J. O.*, 3 février, p. 441). Avances aux caisses régionales de crédit agricole. Agents des eaux et forêts. Droit de pêche des inscrits maritimes. Repeuplement des rivières. Pisciculture. Encouragement aux sociétés de pêche à la ligne. Situation des pêcheurs du lac Léman (*J. O.*, 6 février, p. 457). Restauration et conservation des terrains en montagne. Chasse aux oiseaux de passage. Chasse au faisan. Chasse sur les routes et chemins publics. Destruction des cerfs et des biches. Personnel de l'enseignement agricole et des établissements d'élevage (*J. O.*, 6 février, p. 472).

Ministère de l'instruction publique. — Interpellation de M. Constans sur les atteintes portées à la liberté politique des membres de l'enseignement. Interpellation de M. Veber sur la question des maîtres répétiteurs des lycées et collèges (*J. O.*, 7 février, p. 508, 8 février, p. 542). Discussion générale. Enseignement médical. Enseignement secondaire. Création de chimistes experts. Ecole normale d'instituteurs (*J. O.*, 8 février, p. 551). Réforme de l'école normale supérieure. Dossiers des bourses. Réforme de la licence en droit. Petit personnel de l'administration centrale. Personnel académique. Classement de certains fonctionnaires de l'Université de Paris. Enseignement de la médecine. Appariteurs des facultés de droit. Doctorat en droit. Création d'une chaire de droit des gens au Collège de France. Nomination des professeurs du Collège de France (*J. O.*, 9 février, p. 678). Collège de France et nomination de professeurs. Muséum d'histoire naturelle. Envoi de littérateurs et de poètes en voyage de formation. Voyages et missions scientifiques et littéraires. Situation du personnel des bibliothèques parisiennes. Professeurs de dessin des lycées et collèges. Censeurs délégués des lycées. Retraite des professeurs de l'enseignement secondaire. Petit personnel des lycées (*J. O.*, 13 février, p. 365). Maîtres répétiteurs des lycées et collèges. Bourses et exemption de frais d'études. Défaut de fréquentation scolaire. Enseignement professionnel. Avancement de certains instituteurs. Retraites d'instituteurs. Inspection médicale dans les établissements scolaires. Œuvres post-scolaires (*J. O.*, 14 février, p. 975).

Beaux-arts. — Interpellation de M. Millevoye sur les mesures que le gouvernement compte prendre pour favoriser le développement de l'art lyrique et dramatique et pour appuyer la création de théâtres populaires. Interpellation de M. Meunier sur l'organisation du théâtre populaire et le fonctionnement des théâtres nationaux. Interpellation de M. Levraud sur le fonctionnement des théâtres subventionnés (*J. O.*, 15 février, p. 734 ; 15 février, p. 770). Musée d'arts

décoratifs. Mesures à prendre pour protéger le musée du Louvre contre un incendie. Modifications dans les cahiers de charges des théâtres subventionnés. Maintien du service de la direction des cultes. Enseignement des beaux-arts. Enseignement des arts décoratifs (*J. O.*, 16 février, p. 77). Conservatoire de musique et déclamation et écoles de musique dans les départements. Répertoire de la Comédie française. Concerts populaires. Secours pour les édifices cultuels (*J. O.*, 17 février, p. 821 ; 20 février, p. 852).

Ministère des cultes. — (*J. O.*, 20 février, p. 859).

Ministère des colonies. — Interpellation de M. Rouanet sur les actes de cruauté commis par des fonctionnaires coloniaux (*J. O.*, 20 février, p. 860, 21 février, p. 844). Interpellation de M. Le Hérissé sur les mesures que le gouvernement compte prendre à l'égard de déplorables incidents qui se seraient produits au Congo français (*J. O.*, 21 février, p. 893 ; 22 février, p. 912). Interpellation de M. Hubert sur la situation générale des colonies (*J. O.*, 22 février, p. 917). Interpellations de M. Flandin sur la situation de l'Inde française (*J. O.*, 23 février, p. 953). Industrie cotonnière dans les colonies Doléances de certains fonctionnaires coloniaux. Administration du Sénégal. Magistrature coloniale. Contrôle des budgets locaux des colonies (*J. O.*, 27 février, p. 1007). Culture du café et du caoutchouc. Office colonial. Etudes coloniales. Administration de Saint-Pierre et Miquelon (*J. O.*, 27 février, p. 1022).

Ministère de la guerre. — Interpellation de M. Dejeante sur la circulaire du ministre de la guerre relative au service des cultes dans les hôpitaux (*J. O.*, 27 février, p. 1038). Interpellation de M. de Rosambo sur la manière d'assurer en temps de guerre le maintien intégral de la souveraineté nationale et le renforcement de l'armée au moyen des réserves. Création d'un corps de gendarmerie mobile. Situation des officiers et des troupes des corps de frontière (*J. O.*, 28 février, p. 1045). Organisation de la défense nationale (*J. O.*, 2 mars, pp. 1111-1125 ; 3 mars, p. 1147). Dispense des périodes d'exercice aux engagés et à ceux ayant séjourné aux colonies. Situation du personnel civil du ministère. Médaille commémorative aux survivants du siège de Belfort. Médailles aux survivants de la guerre de 1870. Bibliothèques de soldats. Avancement des officiers d'administration. Service de santé (*J. O.*, 3 mars, p. 1147). Affaire Cuignet. Justice militaire. Suppression des 13 jours. Musiques militaires (*J. O.*, 3 mars, p. 1161). Personnel du service géographique. Situation des ouvriers immatriculés des manufactures d'armes. Personnel des ouvriers et employés des établissements de la guerre. Casernes de Paris. Ravitaillement des troupes de campagne et des places fortes (*J. O.*, 6 mars, p. 1181). Achat des fourrages. Chaussures de la troupe. Délégués administratifs et secours. Troupes coloniales. Commissariat colonial. Dommages causés aux communes par l'établissement de camps d'instruction (*J. O.*, 6 mars, p. 1198).

Ministère de la marine. — Discussion générale. Programme naval (*J. O.*, 7 mars, pp. 1219, 1231 ; 8 mars, p. 1247 ; 16 mars, pp. 1307, 1319). Solde des officiers de marine. Equipages de la flotte. Services administratifs (*J. O.*, 16 mars, p. 1326). Ouvriers du laboratoire de la marine et ouvriers en régie des arsenaux. Travail de construction dans les arsenaux. Situation des pêcheurs bretons. Situation de l'industrie sardinière. Situation des marins de la pêche côtière (*J. O.*, 17 mars, p. 1343).

Ministère des finances. — Discussion générale. Gaspillage et prodigalité de l'administration (*J. O.*, 17 mars, p. 1355). Supplément de pension aux anciens militaires et marins et à leurs veuves. Contrôle des dépenses engagées. Situation

des agents des trésoreries générales. Receveurs particuliers des finances. Cadastre. Personnel de l'enregistrement. Inventaires pour l'application de la loi du 9 décembre 1905. Personnel des douanes (*J. O.*, 17 mars, p. 1358). Bureaux de tabac. Agents de culture. Personnel des manufactures de l'Etat (*J. O.*, 18 mars, p. 1385).

Monnaies et médailles. — Situation des employés (*J. O.*, 18 mars, p. 1391).

Postes et télégraphes. — Service téléphonique. Budget annexe pour les postes et télégraphes. Discussion générale. Situation du personnel (*J. O.*, 18 mars, pp. 1392, 1402). Chaussures et habillement du personnel. Transport des dépêches postales. Télégraphie sans fil. Caisse d'épargne (*J. O.*, 20 mars, p. 1429).

Ministère des affaires étrangères. — Situation de la bijouterie française en Tunisie. Etablissements français d'Orient. Réglementation internationale des conditions du travail (*J. O.*, 20 mars, p. 143).

Loi des finances. — Patentes. Taxe sur les bicyclettes. Réimposition en cas de moins-value sur la contribution personnelle mobilière. Réclamations des contribuables. Taxe pour l'entretien des chemins vicinaux (*J. O.*, 20 mars. p. 1441). Bouilleurs de cru et régime des boissons (*J. O.*, 21 mars, pp. 1465, 1482). Exemption des droits de timbre et d'enregistrement pour les actes intervenus entre l'Etat de Colombie et ses cessionnaires ou entre les cessionnaires entre eux concernant la concession du canal de Panama. Droits sur les sucres. Contravention, en matière de contribution directe et d'octroi. Droits sur les successions (*J. O.*, 20 mars, p. 1488). Permis de chasse. Droits sur les cafés, cacaos et vanilles des colonies. Droit de timbre sur les registres de l'état civil. Droits de timbre et d'enregistrement sur les sociétés ou caisses de crédit mutuel agricole. Impôt sur les taxes de transport. Impôt sur le sel. Droit des pauvres. Retraites ouvrières (*J. O.*, 22 mars, p. 1505). Personnel des contributions indirectes. Suppression des sous-préfectures. Indemnités aux familles des réservistes et territoriaux. Lits militaires. Conseils de revision et conseils de guerre (*J. O.*, 22 mars, p. 1523). Bâtiments-écoles pour la marine marchande. Conseils académiques. Directeurs et professeurs des écoles normales primaires. Fraudes en matière commerciale et agricole. Surtaxe imposée aux voyageurs ou aux marchandises circulant par chemins de fer. Emploi des fonds des caisses d'épargne. Nomination et avancement des fonctionnaires (*J. O.*, 23 mars, p. 1547). Retraites des mineurs. Equilibre du budget et situation budgétaire (*J. O.*, 23 mars, p. 1565). Nomination et avancement des fonctionnaires. Liquidation des dépenses des travaux publics de l'Etat, des départements et des communes. Demandes de suppression d'octrois. Perceptions réservées aux fondés de pouvoirs des trésoreries générales, recettes particulières et perceptions et aux agents des trésoreries et des recettes. Extension aux détenus de la loi sur les accidents du travail. Subventions aux communes pour allocations aux familles nécessiteuses de 4 à 13 enfants (*J. O.*, 24 mars, p. 1588). Contrôle par les Chambres syndicales ouvrières des travaux exécutés pour le compte de l'Etat. Loteries autorisées. Construction de cuirassés. Subventions aux chemins de fer d'intérêt local. Rachat des majorats (*J. O.*, 24 mars, p. 1909).

Budget de l'exercice 1906. — Projet de loi portant fixation du — voté par la Chambre et modifié par le Sénat. Discussion générale. Augmentation de la richesse publique et examen de la situation financière. — *Ministère de l'intérieur.* — Direction de la mutualité. Sous-préfets. Subventions aux sociétés de secours mutuels. Personnel des prisons. — *Ministère de l'instruction publique.* — Œuvres complémentaires de l'Ecole. — *Ministère du commerce.* — Palmarès des récompen-

ses obtenues à l'exposition de Saint-Louis et inexactitude de l'Officiel. — *Loi de finances.* — Taxe des patentes. Taxe sur les bicyclettes. Circulation des alambics. Subventions aux communes pour allocations aux familles nécessiteuses. Destruction des corbeaux. Construction de cuirassés (*J. O.*, 14 avril, p. 1786). (Adoption).

Budget de l'exercice 1906. — Projet de loi adopté par la Chambre, modifié par le Sénat, la Chambre et le Sénat relatif à la fixation du —. Rapport. — *Ministère de la guerre.* — Lits militaires. — *Ministère de l'instruction publique.* — Œuvres complémentaires de l'Ecole. — *Loi de finances.* — Taxe sur les bicyclettes. Droits d'enregistrement dus par la compagnie du canal de Panama. Destruction des corbeaux (*J. O.*, 15 avril, p. 1827). (Adoption).

Budget de l'exercice 1906. — Projet de loi adopté par la Chambre, modifié par le Sénat, la Chambre, le Sénat, la Chambre, le Sénat, relatif à la fixation du —. Rapport. Taxe sur les bicyclettes. Droits d'enregistrement dus par la compagnie du canal de Panama (*J. O.*, 15 avril, p. 1831). (Adoption).

Budget de l'exercice 1906. — Projet de loi adopté par la Chambre et modifié une dernière fois par le Sénat. Rapport. Droits d'enregistrement dus par la Compagnie du canal de Panama (*J. O.*, 15 avril, p. 1834). (Adoption).

Cautionnements des comptables. — Projet de loi concernant les oppositions et significations à faire sur les — (Première délibération). (Urgence). (*J. O.*, 13 avril, p. 1755). (Adoption).

Chimiste expert. — Proposition de loi relative à la création d'un diplôme d'état de chimiste expert. (Urgence). (*J. O.*, 7 avril, p. 1691). (Adoption).

Code forestier. — Projet de loi : 1° portant addition à l'article 90 du Code forestier, relatif aux coupes extraordinaires dans les bois des communes et des établissements publics ; 2° relatif à l'abaissement des pénalités en matière forestière ; 3° relatif à la réglementation du pâturage dans les forêts soumises au régime forestier. (Urgence). (*J. O.*, 7 avril, p. 1686). (Adoption).

Commissariat des troupes coloniales. — Projet de loi ayant pour objet d'autoriser la transformation du — en intendance des troupes coloniales. (Urgence). (*J. O.*, 24 mars, p. 1608). (Adoption).

Conseils de régiment. — Projet de loi adopté par la Chambre, modifié par le Sénat concernant la composition des — prévus par l'article 54 de la loi du 21 mars 1905. Rapport. (*J. O.*, 13 avril, p. 1764 ; *J. O.*, 14 avril, p. 1781). (Adoption).

Conseils généraux et d'arrondissement. — Proposition de loi tendant à appliquer à l'élection des — le décret du 1er mars relatif à l'élection des députés. (Urgence). (*J. O.*, 6 avril, p. 1666). (Adoption).

Conciliation en matière commerciale. — Proposition de loi sur la —. Urgence. (*J. O.*, 24 février, p. 987). (Adoption).

Conférence d'Algésiras. — Projet de loi portant ouverture d'un crédit relatif à la —. Rapport (*J. O.*, 11 avril, p. 1722). Exposé du ministre sur les résultats de la conférence. (Urgence). (*J. O.*, 13 avril, p. 1735). (Adoption).

Convention commerciale franco-russe. — Projet de loi portant approbation de la — signée les 16/29 septembre 1905. Suite de la discussion (*J. O.*, 10 mars, p. 618).

Distributions d'énergie. — Proposition de loi relative aux —. (Urgence). (*J. O.*, 28 février, p. 1055). (Adoption).

Douanes. — Projet de loi autorisant le gouvernement, en cas de mobilisation totale de l'armée, à suspendre, par décret, sur le territoire métropolitain, tout

ou partie des taxes douanières, sur une quelconque ou un ensemble de marchandises. (Urgence). (*J. O.*, 11 avril, p. 1710). (Adoption).

Douzièmes provisoires. — Projet de loi relatif à deux — (mois de mars et d'avril 1906). Politique extérieure et conférence d'Algésiras. Politique générale du gouvernement. Bouilleurs de cru. Taxe des lettres (*J. O.*, 24 février, p. 987). (Adoption).

Douzièmes provisoires. — Projet de loi modifié par le Sénat relatif à deux — (mois de mars et d'avril 1906). Réduction de la taxe des lettres (*J. O.*, 28 février, pp. 1066 et 1072).

Ecoles normales primaires d'instituteurs. — Proposition de loi tendant à la création dans les — d'un laboratoire d'analyse d'engrais. (Urgence). (*J. O.*, 1er février, p. 86).

Employés des postes et télégraphes. — Proposition de loi tendant à fixer les traitements maximum et minimum des divers —. (Urgence). (*J. O.*, 24 mars, p. 1605). (Adoption).

Enfants assistés. — Projet de loi relatif au service des — modifiant les articles 13, 14 et 15 de la loi du 27 juin 1904. Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 13 avril, p. 1739). (Adoption).

Enfants naturels. — Proposition de loi concernant les actes de naissance des —. Deuxième délibération (*J. O.*, 13 avril, p. 1759). (Adoption).

Engrais chimiques. — Proposition de loi concernant les ventes d'— Première délibération. (Urgence). Lésions et fraudes dans ces ventes (*J. O.*, 20 février, p. 837). (Adoption).

Fraudes en douanes commises dans l'intérieur des navires. — Proposition de loi adoptée par la Chambre, modifiée par le Sénat, relative aux — Urgence. (*J. O.*, 6 mars, p. 1197). Rapport (*J. O.*, 6 avril, p. 1662). (Adoption).

Gendarmerie mobile. — Projet de loi portant création d'un corps de — Rapport (*J. O.*, 11 avril, p. 1721 ; 13 avril, p. 1762). Discussion sur l'urgence (*J. O.*, 14 avril, p. 1783).

Guetteurs des électro-sémaphores de la marine. — Proposition de loi relative aux pensions de retraite des — Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 17 février, p. 813). (Adoption).

Habitations à bon marché. — Proposition de loi adoptée par le Sénat tendant à modifier et à compléter la loi du 30 novembre 1894 sur les —. Rapport (*J. O.*, 6 avril, p. 1677). (Urgence). (*J. O.*, 7 avril, p. 1688). (Adoption).

Impôt sur le revenu des valeurs mobilières. — Proposition de loi tendant à soumettre à l'— les bénéfices attribués aux membres des conseils d'administration des sociétés, compagnies ou entreprises visées par la loi du 29 juin 1872. Urgence (*J. O.*, 3 février, p. 436).

Ingénieurs de l'artillerie navale. — Projet de loi relatif à la création d'un corps d'—. (Urgence). (*J. O.*, 13 avril, p. 1760). (Adoption).

Instruction criminelle. — Projet de loi tendant à modifier l'article 5 du Code d'—. Rapport (*J. O.*, 11 avril, p. 1723). Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 13 avril, p. 1740). (Adoption).

Juges de paix. — Proposition de loi ayant pour objet d'élever la compétence des — en matière forestière (*J. O.*, 7 avril, p. 1688). (Adoption).

Mariage. — Proposition de loi tendant à modifier plusieurs dispositions légales relatives au —. Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 13 avril, p. 1742). (Adoption).

Marine marchande. — Projet de loi relatif à la —. Suite de la discussion. Primes à la construction. Compensation d'armement (*J. O.*, 3 février, p. 419; 10 février, p. 601). Dispositions communes et transitoires (*J. O.*, 10 février, p. 606; 13 février, p. 650; 17 février, p. 799). (Adoption). Projet modifié par le Sénat relatif à la —. Rapport. (Urgence). (*J. O.*, 14 avril, p. 1808). (Adoption).

Navires de commerce. — Projet de loi relatif à la réglementation des effectifs et du travail à bord des —. (Urgence). (*J. O.*, 28 février, p. 1058). (Adoption).

Périodes d'instruction des réservistes et territoriaux. — Proposition de loi de M. Maujan ayant pour objet la réduction à 15 et à 6 jours des périodes d'instruction militaire des réservistes et des territoriaux. (Urgence). (*J. O.*, 1er mars, p. 1084). (Adoption).

Pharmaciens. — Proposition de loi tendant à abroger les prescriptions de l'article 16 de la loi du 21 germinal an XI relative à la prestation de serment des — diplômés. Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 7 avril, p. 1691). (Adoption).

Préposés forestiers communaux. — Proposition de loi ayant pour objet d'instituer une rétribution à payer par l'Etat en faveur des — en raison de leurs services publics. (Urgence). (*J. O.*, 1er février, p. 360; *J. O.*, 13 avril, p. 1760). (Adoption).

Protection des conserves alimentaires et des prunes françaises. — Proposition de loi ayant pour objet la — contre la fraude étrangère (*J. O.*, 6 avril, p. 1666; 7 avril, p. 1692). (Adoption).

Protection des sites et monuments naturels artistiques. — Proposition de loi adoptée par la Chambre et modifiée par le Sénat ayant pour objet d'organiser la — (*J. O.*, 11 avril, p. 1705). (Adoption).

Remorquage. — Proposition de loi tendant : 1° à assimiler au cabotage les opérations de remorquage dans les ports français et entre ports français; 2° à comprendre les droits de — dans l'énumération des dettes privilégiées figurant à l'article 191 du Code de commerce. Première délibération. Urgence (*J. O.*, 6 février, p. 471). (Adoption)

Réquisitions militaires. — Projet de loi adopté par la Chambre, modifié par le Sénat portant modifications aux dispositions de la loi du 3 juillet 1877 relative aux — (*J. O.*, 23 mars, p. 1562). (Adoption).

Retraites des ouvriers mineurs. — Proposition de loi adoptée par le Sénat, modifiée par la Chambre et par le Sénat concernant la participation des délégués à la sécurité des ouvriers mineurs aux caisses de retraite et de secours des ouvriers mineurs (*J. O.*, 22 mars, p. 1522). (Adoption).

Retraites ouvrières. — Proposition de loi relative aux caisses de — et portant création de retraites de vieillesse et d'invalidité. Suite de la discussion. Taux de la retraite. Liquidation anticipée de la retraite. Allocation aux veuves et orphelins en cas de décès du père avant l'âge de la retraite (*J. O.*, 1er février, p. 347; 2 février, p. 385). Reversion de la pension à la femme. Retraites assurées par les sociétés de secours mutuels (*J. O.*, 2 février, p. 388; 7 février, p. 495). Institutions patronales ou syndicales de retraites. Cas de force majeure réduisant le nombre de journée de travail (*J. O.*, 7 février, p. 500). Pénalités visant les employeurs ayant omis d'apposer les timbres-retraites ou d'effectuer les versements. Jugement des contestations relatives à la quotité des salaires servant de base à la retraite. Constitution du Conseil supérieur des retraites

(*J. O.*, 3 février, p. 527). Ouvriers ayant actuellement droit à retraite (*J. O.*, 9 février, p. 565). Retraites des ouvriers et employés de l'agriculture (*J. O.*, 14 février, p. 675; 15 février, p. 719; 16 février, p. 753; 21 février, p. 869). Retraites facultatives (*J. O.*, 21 février, p. 870). Moyens financiers (*J. O.*, 22 février, p. 899; 23 février, p. 935; 24 février, p. 969). Application de la loi à l'Algérie et aux colonies (*J. O.*, 24 février, p. 977). Vote sur l'ensemble (*J. O.*, 24 février, p. 894). (Adoption).

Sociétés de crédit maritime. — Projet de loi relatif à la création des —. Rapport (*J. O.*, 7 avril, p. 1699). Urgence (*J. O.*, 11 avril, p. 1714). (Adoption).

Tarif des douanes. — Projet de loi tendant à proroger provisoirement l'application des décrets du tarif minimum des douanes établi par la loi du 21 décembre 1905. Rapport. Urgence. (*J. O.*, 23 mars, p. 1563). (Adoption).

Taxe postale. — Projet de loi concernant l'abaissement de la —. (Urgence). (*J. O.*, 28 février, p. 1072). (Adoption).

Traité de commerce franco-bulgare. — Projet de loi portant approbation du — du 13 janvier 1906. Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 11 avril, p. 1706).

Ventes au déballage. — Proposition de loi sur les — tendant à compléter la loi du 25 juin 1841. (Urgence). (*J. O.*, 23 février, p. 952).

Warrants agricoles. — Proposition de loi adoptée par le Sénat, modifiée par la Chambre et le Sénat, ayant pour objet de modifier la loi du 18 juillet 1898 sur les — (*J. O.*, 15 avril, p. 1777). (Adoption).

Questions. Interpellations. Projets de résolution.

Accidents professionnels du personnel des exploitations théâtrales. — Question de M. Goujon au sous-secrétaire d'Etat aux beaux-arts sur l'application de la loi de 1898 au —. (*J. O.*, 15 février, p. 733).

Actes d'indiscipline dans l'armée. — Question de M. Messimy au ministre de la guerre sur les mesures qu'il compte prendre à l'égard des — en Bretagne. (Inventaires des biens des fabriques (*J. O.*, 24 février, p. 1000).

Allocations aux familles nécessiteuses. — Projet de résolution de M. Argeliès relatif aux subventions à accorder aux communes pour — (*J. O.*, 14 avril, p. 1811). (Adoption).

Bâtiments de l'Imprimerie nationale. — Question de M. Chauvière au ministre de la justice sur l'aménagement des nouveaux — (*J. O.*, 7 février, p. 507).

Bouilleurs de cru. — Projet de résolution de M. Castillard concernant les difficultés d'application de la réglementation actuelle imposée aux — (*J. O.*, 17 février, p. 815).

Catastrophe de Courrières. — Interpellations de M. Basly et de M. Lasies sur la — (*J. O.*, 4 avril, p. 1630).

Chemins de fer. — Projet de résolution de M. Gourd invitant le gouvernement à créer les emplois de contrôleurs nécessaires pour assurer l'efficacité du service des contrôleurs du travail des — (*J. O.*, 15 avril, p. 1824). (Adoption).

Délits de l'article 218 du Code de justice militaire. — Question de M. Violette au ministre de la guerre sur la répression des — (*J. O.*, 4 avril, p. 1644).

Employés civils de l'école Saint-Cyr. — Question de M. Rudelle au ministre de la guerre sur la situation des — (*J. O.*, 2 mars, p. 1125).

Exploitation de l'enfance dans les professions ambulantes. — Question de M. Goujon au sous-secrétaire d'Etat aux beaux-arts sur l'— (*J. O.*, 15 février, p. 732).

Fraudes dans la vente des marchandises et falsification des denrées. — Question de M. Pierre Dupuy au ministre de l'agriculture sur l'exécution de la loi du 1er août 1905 relative à la répression des — (*J. O.*, 22 février, p. 910).

Grève des facteurs. — Interpellations de MM. Sembat et Rouanet sur les rapports du gouvernement avec les syndicats d'employés de l'Etat et sur son attitude dans la — (*J. O.*, 13 avril, p. 1747).

Grève de Salins-de-Girard. — Question de M. Henri Michel au ministre de l'intérieur sur la — (*J. O.*, 21 février, p. 896).

Imprimerie nationale. — Question de M. Chauvière au ministre de la justice sur la mise à la retraite du directeur de l'— (*J. O.*, 23 février, p. 947).

Informations judiciaires. — Question de M. Paul Meunier sur certains incidents qui se sont produits au cours de certaines — (*J. O.*, 6 avril, p. 1659).

Inventaires des biens des fabriques. — Interpellation de M. Allard sur les incidents qui ont entouré les inventaires des biens dits cultuels et sur les mesures que les ministres comptent prendre pour assurer le fonctionnement de la loi et faire respecter la vie des agents du gouvernement (*J. O.*, 2 février, p. 399).

Inventaire des biens des établissements du culte. — Interpellation de MM. Pichon, Paul Guieysse, Lemire, sur les incidents qui se sont produits à l'occasion des — à Boeschœppe (*J. O.*, 8 mars, p. 1257). (Chute du ministère Rouvier).

Légion d'honneur. — Projet de résolution de M. Spronck invitant le gouvernement à vérifier désormais les antécédents des candidats à la — avant de publier les promotions au *Journal Officiel* (*J. O.*, 14 février, p. 690).

Monopole de l'alcool. — Projet de résolution de M. Dejeante tendant au monopole pour l'Etat de la fabrication et de la vente de l'alcool. (Rejet). (*J. O.*, 28 février, p. 1065).

Ouvriers et employés des chemins de fer. — Question de M. Berteaux au ministre des travaux publics sur les retraites et la réglementation du travail des —. Transformation en interpellation (*J. O.*, 24 mars, p. 1606).

Politique générale du gouvernement. — Interpellation de M. Flandin sur la — (*J. O.*, 15 mars, p. 1290).

Poursuites contre le journal « La Voix du Peuple ». — Question de M. Sembat au ministre de l'intérieur sur les poursuites intentées contre certains collaborateurs du journal *La Voix du Peuple* (*J. O.*, 15 avril, p. 1830).

Propriété littéraire. — Question de M. Buyat au sous-secrétaire d'Etat aux beaux-arts sur les mesures qu'il compte prendre pour faire respecter par la société des auteurs et compositeurs dramatiques la loi de 1866 sur la — (*J. O.*, 16 février, p. 769).

Protection réciproque de la propriété littéraire et artistique entre la France et la Russie. — Question de M. Benoist sur la — (*J. O.*, 13 février, p. 668).

Sous-officiers rengagés. — Question de M. de Halgouet sur l'attribution d'emplois civils qui d'après la loi doivent être réservés aux — (*J. O.*, 6 avril, p. 1661).

Surveillance et contrôle des sociétés d'assurance sur la vie. — Interpellation de M. Loque sur les causes qui ont retardé l'application de la loi du 17 mars 1905 relative à la — (*J. O.*, 16 février, p. 789).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Droit international et histoire diplomatique

La Russie et l'alliance anglaise, étude historique et politique, par Nicolas Notovitch, Paris, 1906, 1 vol. in-8°, 318 pages, 5 fr.

The Making of Modern Egypte, par Sir Auckland Calvin, London, 1906, Seeley, éd., 1 vol., 428 pages, 18 s. net.

The Arbiter in Council (sans nom d'auteur), London, 1906, 1 vol. in-8°, 567 pages, Macmillan, éd., 10 s. net.

Discussion entre un philantrophe libéral, un jurisconsulte, deux ecclésiastiques, un agent de change, un historien, un militaire. un amiral et Ego, sur la guerre, la paix et l'arbitrage.

The international Position of Japon as a great Power, par Seiji G. Hishida, Ph. D. (*Studies in History, Economics, and Public Law*, vol. XXIV. n° III), 1 vol. 289 pages, New-York, 1906, The Columbia University Press, 8 s. n.

Origines et résultats de la guerre russo-japonaise, par René Pinon, 1 vol. in-8°, XII-512 pages, Paris, 1906, Perrin, éd., 5 fr.

The Aliens Act and the right of Asylum, par N. W. Sibley et Alfred Elias, London, 1906, 1 vol, 161 pages, Clowes éd., 4 s. 6 d.

Etude de Droit international et de législation comparée sur le droit d'asile. En même temps, l'auteur fait l'histoire de la législation anglaise sur ce sujet et expose les règles nouvelles contenues dans l'*Aliens Act*, 1905.

Jean-Jacques Rousseau et le droit des gens, par Lassudrie-Duchêne, Paris, 1906, 1 vol., Jouve éditeur, 482 pages, 5 fr.

La première partie de l'ouvrage expose les opinions de Rousseau sur la société des nations, sur ses projets de paix perpétuelle, ses plans de politique étrangère, son influence sur la politique de la Révolution. La deuxième partie est consacrée à l'étude de ses théories sur la guerre, son origine et ses lois. C'est Rousseau qui a formulé le premier le principe « La guerre est une relation d'Etat à Etat ». Une introduction sur la *Philosophie du XVIIIe siècle et le Droit des Gens* analyse les opinions des philosophes sur la politique étrangère, la guerre et ses lois.

Les relations entre l'Angleterre et la Serbie, par un diplomate français, 1 brochure, 15 pages. Imprimerie H. Clarke, Paris, 1906.

Plaidoyer en faveur des conspirateurs qui ont supprimé en Serbie la dynastie des Obrenovitch. « L'exclusion brutale des conspirateurs hors de l'armée, conclut l'auteur, ou leur condamnation à une peine quelconque signifierait que le pays se désavoue lui-même. »

Droit constitutionnel et histoire politique

La crise russe. Notes et impressions d'un témoin, par Maxime Kovalewsky, 1906, Paris, V. Giard et E. Brière éditeurs, un volume in-18, 304 pages, 3 fr. 50.

M. Kovalewsky, ancien professeur de droit à l'Université de Moscou, est personnellement mêlé au mouvement actuel, en tant que membre du Congrès des Zemstvos et membre de la *Douma*. Son ouvrage est un exposé de tous les problèmes russes actuels. C'est aussi l'histoire détaillée et vivante de ces deux dernières années. Comment se pose la question agraire ; pourquoi les Zemstvos sont devenus les foyers du libéralisme en Russie ; qu'est-ce exactement que la pseudo-constitution russe et la loi électorale, les relations du comte Witte et des libéraux, la question polonaise, le fédéralisme et l'autonomie, l'état actuel des partis politiques en Russie, etc... Tels sont les problèmes examinés par l'auteur.

La crise révolutionnaire, 1584-1614 (*Smoutnoié Vrémia*), par K. Waliszewski (Les origines de la Russie moderne), 1 vol. in-8°, 501 pages, Paris, 1906, Plon édit., 8 fr.

The Parliamentary Poll Book of all Elections from the Reform Act of 1832 to Uarch, 1906 (inclusive), 6e édition (la 1re édition a été publiée sous la direction de feu M. F. H. Mac Calmont), London, 1906, Stanford éd., 1 vol., 415 + 290 pages, 7 s. 6 d.

L'ouvrage contient de précieuses indications statistiques sur les élections anglaises depuis le Reform Act de 1832.

Reminiscences of a Country Politician, par J. A. Bridges, London, 1906, 1 vol., 274 pages, Laurie éditeur. 8 s. 6 d.

Souvenirs d'un conservateur sur les élections qui se sont succédé en Angleterre depuis 50 ans.

The Law of Parliamentary Elections and Election Petitions, par Hugh Fraser, London, 1906, Butterworth éd., 1 vol. XXIV-438 pages, 15 s. n.

C'est l'ouvrage à consulter pour toutes les règles juridiques relatives au système électoral anglais.

The Practice at Parliamentary Elections, par D. Ward, 3e édition, par S. G. Lushington, et F. J. Coltman, London, 1906 Butterworth éd., XXXV-344 pages, 9 s.

Guide pratique pour les candidats, les *Returning officers* et les agents électoraux. Il contient des renseignements très précis sur le mécanisme pratique électoral.

Alexander Hamilton, par F. S. Oliver, London, 1906, Constable éd., 1 vol. XIII-502 pages, 12 s. 6 d. n.

Essai sur l'Union américaine. L'auteur, en faisant la biographie d'Alexander Hamilton, développe quelques considérations sur l'Union impériale britannique.

The Labour Party, *What it is, and what it wants*, par Conrad Noel, London, 1906, Unwin éd., 1 vol. 180 pages, 2 s. net.

L'auteur expose les origines du *Labour Party*, son programme, ses relations avec les Unionistes, avec les Libéraux, avec l'Eglise d'Angleterre ; il rappelle les vicissitudes du *Labour Party* aux élections. L'ouvrage contient en appendice des adresses électorales, des manifestes politiques, une liste des membres ouvriers, etc.

THE CAMBRIDGE MODERN HISTORY, éditée par A. W. WARD, G. W. PROTHERO et STANLEY LEATHES, vol. IX, Napoleon, 1906, Cambridge University Press, 16 s. n.

C'est la suite de la remarquable collection d'histoire universelle entreprise par l'Université de Cambridge et qui rappelle l'histoire publiée en France par MM. Lavisse et Rambaud.

LE VETO DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET LA SANCTION ROYALE, par RAOUL BOMPARD, avec une préface de CASIMIR-PÉRIER, Paris, 1906, A. Rousseau, édit., 1 vol. X-287 pages, 5 fr.

Dans cet ouvrage, couronné par la Faculté de droit de Paris, l'auteur expose d'abord les deux moyens types par lesquels peuvent être arrêtées les lois votées par un Parlement : la sanction royale, le veto présidentiel. Il étudie ensuite les déformations, les succédanés de ces deux types, qui se sont produits en France : veto suspensif royal imaginé par les Constituants de 1789, droit du président de demander une deuxième délibération inscrit dans les constitutions de 1848 et de 1875. C'est là un ouvrage très intéressant.

Dans une courte préface, M. Casimir-Périer insiste sur la faiblesse du Président de la République en France.

LES DROITS LÉGISLATIFS DU PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE, par HENRI BOSC, Paris, 1906, A. Rousseau édit. 1 vol. 287 pages.

Sous ce titre, l'auteur étudie avec beaucoup de soin : 1° *Le droit de message* au moyen duquel le Président peut exercer une influence positive dans la confection de la loi ; 2° *Le droit de veto* au moyen duquel il peut, sous certaines conditions, empêcher un bill voté par le Sénat et par la Chambre des Représentants de devenir loi.

PROCEEDINGS OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION at its second annual meeting held at Baltimore, december 26 to 29, 1905, 1 vol. Lancaster, Pa., 1906, Wickersham Press, 1 vol., 232 pages.

L'*American Political Science Association*, qui est de création toute récente, compte à sa tête les publicistes les plus connus des Etats-Unis. Son président pour 1905 était le professeur Frank J. Goodnow de Columbia University ; son président pour 1906 est M. Albert Shaw, le directeur du Review of Reviews, son secrétaire et trésorier est M. W. W. Willoughby, de Johns Hopkins University ; dans son conseil exécutif de 1905 et 1906, nous relevons les noms de MM. J. A. Fairlie, C. H. Huberich, Jesse Macy, etc. C'est dire que l'Association renferme tous les jurisconsultes américains s'intéressant au droit public. L'Association publie un compte rendu de ses réunions annuelles. Dans le recueil pour la session de 1905, on trouvera des études et discussions sur les sujets suivants :

Droit international et diplomatie: The use of Neutral Waters by Belligerents, par le professeur Latané ; — The relations of England and the United States as affected by the Far-Eastern Question, par H. S. Hershey ; — State Interference, par Th. Marburg.

Droit constitutionnel : The Ralitens of Negro Suffrage, par le professeur Albert Bushnell Hart ; — Suffrage Conditions in the South. par John C. Rose ; — Corrupt-Practices-at-Elections Acts since 1890 in the United States, par George L. Fox ; — Cabinet and Congress, par Mary L. Hinsdale.

Droit administratif : The Growth of Executive Discretion, par Frank J. Goodnow ; — Municipal Ownership, par W. M. Daniels ; — The Case for Municipal Ownership, par F. C. Howe.

Cette simple énumération montre le grand intérêt que présente cette publication.

Droit administratif

LIMITACIONES DEL DERECHO DE PROPRIEDAD POR INTERÉS PUBLICO, par DON JOSÉ GASCON Y MARIN, Madrid, 1906, Jaime Ratés, impr., 185 pages.

Dans cet ouvrage, couronné par l'Académie royale des sciences morales et politiques d'Espagne, l'auteur, après avoir recherché le fondement de la propriété individuelle et dégagé l'idée générale qui en détermine les limitations, étudie ces différentes limitations.

Il y a là un travail très sérieusement fait et où l'on trouvera des rapprochements très suggestifs.

DE LA RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE, par PAUL TIRARD, Paris, 1906, A. Rousseau, éd., 1 vol., 262 pages.

Attaque très vive contre l'antique doctrine de l'irresponsabilité de la puissance publique. L'auteur fait une étude très attentive de l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat au cours des dernières années.

MUNICIPAL PROBLEMS IN MEDIAEVAL SWITZERLAND, par JOHN MARTIN VINCENT, Baltimore, déc. 1905, the Johns Hopkins Press, 44 pages.

L'auteur étudie la vie politique et économique des villes suisses au moyen âge, à une époque où elles constituaient en quelque sorte des Etats souverains.

NATURLICHE UND JURISTISCHE PERSONEN, par Dr. E. HOLDER, Leipzig, 1905, Duncker et Humblot éd., XII-362 pages, 8 marks.

Contribution à l'étude de la personnalité juridique. L'auteur consacre une grande partie de son livre à l'analyse théorique de la nature des groupements admis à la personnalité juridique. Il fait l'histoire de la personnalité juridique dans le droit romain, au moyen âge, dans le droit moderne. Il combat la théorie de la personnalité *réelle* défendue par Gierke. Pour lui, la personne juridique est un *Anstalt* ou établissement.

THE GENERAL PRINCIPLES OF THE LAW OF CORPORATIONS, par C. T. CARR, 1905, Cambridge, the University Press, 1 vol., XIV-211 pages, 7 s. 6 d.

C'est une des rares études consacrées par les jurisconsultes anglais à la personnalité juridique. Bien que l'auteur s'inspire beaucoup des idées de Gierke, cet ouvrage est très précieux à raison des développements d'histoire et de jurisprudence anglaises qu'il contient.

FONDAMENTO GIURIDICIO DELLA ESECUZIONE FORZATA AMMINISTRATIVE, par UMBERTO BORSI, Torino, 1905, Bocca éd., 63 pages.

La décision du Tribunal des conflits du 20 décembre 1902 et les conclusions de M. Romieu qui ont soulevé en France une vive controverse sur l'exécution forcée administrative (voir dans cette *Revue* 1904, pp. 209 et s. l'article du professeur Berthélemy, et p. 101 et s. la note du professeur Jèze) a attiré l'attention de M. Umberto Borsi, libero docenta à l'Université de Siena. L'auteur a repris la question dans son ensemble. Il étudie successivement : 1° le domaine de l'exécution forcée administrative ; 2° l'exécution forcée administrative dans les traditions juridico politiques et dans les théories modernes ; 3° le caractère du pouvoir exécutif et la base juridique de l'exécution forcée administrative.

La protection de la liberté individuelle dans la loi du 30 juin 1838 sur les aliénés, par H. Delafarge, Paris, 1906, Larose édit., 1 vol. in-8, 286 pages.

Commentaire de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée, par G. Garreau, Paris, 1906, Lavauzelle, éd., 1 vol. in-8, 881 pages.

Le recrutement national ou général et le recrutement régional. Développement historique dans les armées françaises, Etat actuel, par Labordère, Paris, 1906, Pichon éd., 525 pages (*thèse*).

Le recrutement de l'armée, commentaire de la loi du 21 mars 1905, par Charles Rabany, Paris, 1906, Berger-Levrault éd., 1 fort vol. in-8, 1001 pages, 12 francs.

C'est le meilleur commentaire qui ait été fait sur la loi du 21 mars 1905.

De l'intervention des pouvoirs publics en matière d'hygiène des habitations, par M. Bourguignon (*thèse*), Paris, 1906.

Etude des pouvoirs des agents administratifs en matière d'hygiène des habitations. L'auteur étudie aussi le régime en vigueur en Angleterre.

Législation des eaux, par L. Courcelle et E. Dardart, Paris, 1906, Dunot éd., 1 vol. in-16, 954 pages.

Commentaire de la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux et de quelques-unes des dispositions de la loi du 15 février 1902 sur la santé publique.

Sociologie

Les principes sociologiques du droit civil, par Raoul de la Grasserie, Paris, 1906, V. Giard et E. Brière éditeurs, 1 vol. in-8, 10 fr. (*Bibliothèque sociologique internationale*).

Cet ouvrage porte sur le droit civil au point de vue sociologique. Le livre est divisé en deux parties principales : l'une relative au point de vue dynamique et historique, l'autre au point de vue statique. Une troisième, plus brève, retrace les traits principaux de la sociologie civile appliquée.

A cette science de la sociologie civile ainsi définie l'auteur donne le nom nouveau de civilologie, néologisme qui répond au terme de criminologie usité dans la sphère du droit criminel.

Les chapitres de la première partie, celle de la statique, sont les suivants : 1° place de la sociologie juridique parmi les sciences ; 2° différence entre la sociologie civile et le droit civil ; 3° division de la sociologie civile ; 4° éléments qui entrent dans la composition d'un lien civil ; 5° formation et analyse d'un lien civil ; 6° sociologie des contrats ou droits liés ; 7° pathologie d'un lien civil ; 8° sociologies séparément étudiées : du mariage ; 9° de la filiation ; 10° de la puissance paternelle et de la tutelle ; 11° des successions ; 12° des donations, des testaments et de la réserve ; 13° de la propriété ; 14° sociologie de la publicité ; 15° sociologie du droit probateur ; 16° sociologie du droit sanctionnateur ; 17° sociologie de la procédure civile ; 18° sociologie du droit privé autre que le droit civil ; 19° sociologie du droit international privé.

La seconde partie, celle de la dynamique, décrit l'évolution de la sociologie juridique civile qui s'accomplit chez les différents peuples dans un ordre régulier et à peu près uniforme, avancé seulement ou retardé chez chacun d'eux, dans les différentes sphères, et, tout d'abord, celle du droit coutumier au droit

impératif et à la néo-coutume. La jurisprudence prétorienne en droit romain, en droit anglais, et aussi celle de la Cour suprême française sont mises en relief.

La troisième partie explique ce qu'il faut entendre par la sociologie civile appliquée, et quel parti pratique on pourrait tirer de cette science nouvelle. L'auteur y distingue ce qu'elle contient de contingent et ce qui, en elle, demeure vraiment scientifique.

Economie politique

LE CAPITALISME DANS LE MONDE ANTIQUE. — *Etude sur l'histoire de l'économie romaine*, par G. SALVIOLI, professeur à l'Université de Naples, traduit sur le manuscrit italien par ALFRED BONNET, 1 vol. in-8, Paris, 1906, Giard et Brière, éditeurs, 7 fr. (*Bibliothèque internationale d'économie politique*).

Les études d'histoire économique, l'histoire des faits économiques n'ont jamais fait l'objet d'études d'ensemble, s'il s'agit de l'antiquité. M. Salvioli s'est attaché presque exclusivement à l'antiquité romaine ; il étudie tous les documents qu'a laissés l'antiquité, depuis les littérateurs, prosateurs ou poètes et les historiens, jusqu'aux agronomes et aux géographes, comme aussi des monuments figurés. Il décrit, d'après eux, la vie économique de l'antiquité, sa production agricole et manufacturière, et sa circulation des biens ; il étudie l'importance des grands domaines et l'extension de la petite propriété, les opérations de banque et les placements mobiliers, le travail servile et le travail libre, le fermage et le faire valoir, les latifundia et la petite propriété, etc.

PRINCIPES D'ÉCONOMIE POLITIQUE, par GUSTAV SCHMOLLER, deuxième partie, t. III, traduit de l'allemand par LÉON POLACK, 1 vol. in-8, 611 pages, Paris, 1906, Giard et Brière éditeurs, prix : 10 francs (*Bibliothèque internationale d'économie politique* de ALFRED BONNET).

Ce tome troisième du grand traité d'économie politique du professeur de l'Université de Berlin est tout entier consacré à la circulation. Il contient : I. La circulation, le marché et le commerce ; II. La concurrence économique ; III. Les poids et mesures, la monnaie et le numéraire ; IV. La valeur et le prix ; V. Le patrimoine, capital et crédit. La rente du capital et le taux de l'intérêt ; VI. Les organes du crédit et leur développement. Les banques.

LA QUESTION AGRAIRE EN IRLANDE AU COMMENCEMENT DU XXe SIÈCLE, par E. BÉCHAUX, Paris, 1906, A. Rousseau édit., 1 vol., 472 pages.

Etude de la question irlandaise au point de vue économique. Les Irlandais abandonnent leur pays parce que l'agriculture ne peut assurer à tous la subsistance. La terre est mal répartie, les méthodes de culture sont arriérées et toute amélioration provoque une hausse du fermage. Les Irlandais réclament la propriété de la terre dont ils sont les tenanciers La loi de 1903 qui a modifié profondément la condition agraire des Irlandais fait l'objet principal du livre de M. Béchaux. L'auteur a été sur place conduire son enquête.

UNE NOUVELLE ORGANISATION INDUSTRIELLE. ETUDE SUR LES PROCÉDÉS TECHNIQUES ET LES INSTITUTIONS DE LA FONDATION CARL-ZEISS A IÉNA, par FÉLIX AUERBACH, traduit sur la deuxième édition allemande, 87 gravures, 1906, Paris, V. Giard et E. Brière, éditeurs, 1 vol. gr. in-8, 2 francs.

M. Auerbach, professeur à la Faculté de droit d'Iéna, expose le fonctionnement d'une grande entreprise industrielle moderne, la maison Carl-Zeiss, qui doit son

essor à l'homme de la pratique, Carl-Zeiss, et au savant Ernst Abbe. L'ouvrage contient une étude sur l'organisation sociale de l'entreprise. Abbe, savant et sociologue généreux, a mis en pratique une nouvelle organisation sociate de l'industrie. Ayant acquis la maison Zeiss après la mort de son fondateur, il renonça à tous ses droits de propriété pour créer une fondation régie par des statuts tout à fait originaux que l'auteur expose et discute en détail.

SPANISH-AMERICAN DIPLOMATIC RELATIONS PRECEDING THE WAR OF 1898, par HORACE EDGAR FLACH, Baltimore, 1906, The Johns Hopkins Press. 1 vol,. 95 p.

L'auteur — quoique américain — s'attache à montrer que si l'Espagne fit tous ses efforts pour éviter la guerre, les Etats-Unis, de leur côté, firent tout ce qu'ils purent pour l'amener. Ils saisirent avec empressement l'occasion de la destruction du *Maine*.

CONSULTATION POUR LE GOUVERNEMENT DU PÉROU, par MM. LOUIS RENAULT, H. DE LAPRADELLE et N. POLITIS. Paris, 1906, Pedone, éd., 1 broch., 29 pages.

Consultation sur l'influence que le traité bolivo-brésilien de Pétropolis du 17 novembre 1903 peut avoir sur l'instance arbitrale instituée entre le Pérou et la Bolivie par le traité de La Paz du 30 novembre 1902.

RECUEIL DE LÉGISLATION DE TOULOUSE, 1905, 2e série, tome I. Toulouse, 1905, Privat, éd., 10 fr.

On trouvera la première partie d'une étude fort intéressante du professeur Hauriou sur les *Eléments du contentieux* (p. 1 98), et un exposé par M. de Bezin des théories allemandes et italiennes sur l'*Acte complexe* (p. 228 à 351).

LE PRINCIPE DE LA SPÉCIALITÉ CHEZ LES PERSONNES MORALES DU DROIT ADMINISTRATIF; SON APPLICATION EN MATIÈRE DE DONS ET LEGS, par HENRI RIPERT, Paris, 1906, A. Rousseau, édit., 86 pages.

L'auteur, après avoir montré ce qu'est le principe de la spécialité, en étudie la nature, le fondement, la portée et l'histoire. En terminant il en précise la formule et l'application actuelle.

THE CHURCH IN FRANCE, par J. E. C. BODLEY, London, 1906, Constable, édit., 3 s. 6 d. net.

Le célèbre auteur de « La France » expose les raisons qui ont amené en France la séparation des Eglises et de l'Etat.

LE DROIT DES FONCTIONNAIRES, par MAXIME LEROY, édité par la *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*. Paris, 1906, 1 broch., 175 p., 2 fr.

Très intéressante contribution à l'étude de la fonction publique en France. On y trouvera, en même temps que des documents nombreux, une théorie originale sur le droit de grève des fonctionnaires et une interprétation nouvelle des articles 124 et s. du Code pénal (p. 62 et s.).

THE LAW RELATING TO PUBLIC HEALTH AND LOCAL GOVERNMENT, 13e édition, par ALEX. GLEN, A. F. JENKIN et RUNDOLPH, A. GLEN, 2 vol. London, 1906, Knight éd., CXCVI, 2, 265, 126; 126 pages, £ 3, 10 s. n.

Très précieux traité de droit administratif local anglais.

L'Éditeur-propriétaire, gérant : E. BRIÈRE.

En Vente à la Librairie V. GIARD & E. BRIERE

Max BOUCARD, Maître des requêtes au Conseil d'Etat et **Gaston JÈZE**, professeur à la Faculté de droit de Lille. — **Eléments de la Science des finances et de la législation financière française**. Deuxième édition entièrement refondue. Considérablement augmentée et mise à jour, 1902. 2 forts volumes in-8 . . . . 20 fr. »»

Max BOUCARD et Gaston JÈZE. — **Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française**, nouvelle édition, 1904, 1 vol. in-8. 10 fr. »»

Gaston JÈZE, Professeur à la Faculté de droit de Lille — **Etude théorique et pratique sur l'occupation comme mode d'acquérir les territoires en droit international**, 1896. 1 vol. in-8. . . . . 8 fr. »»
Ouvrage couronné par la Faculté de droit de Toulouse et par l'Académie de législation. (Prix du Ministre de l'Instruction publique).

L'année administrative, publiée sous la direction de M Hauriou, G. Jèze, Ch. Rabany, Maier secrétaire, 1er vol. 1903 ; 2e vol. 1904, chaque vol. . . . . 10 fr. »»

Revue du droit public et de la science politique, publiée sous la direction de M. Boucard et G. Jèze. Abonnement annuel . . . . . 20 fr. »»

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE D'ECONOMIE POLITIQUE

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE

ALFRED BONNET

(SÉRIE IN-8)

COSSA (Luigi), professeur à l'Université de Pavie. — **Histoire des doctrines économiques**, traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de A. Deschamps, 1899. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 11 fr. Broché. . . . . 10 fr. »»

ASHLEY (W. J.), professeur d'histoire économique à Harvard University. — **Histoire et Doctrines économiques de l'Angleterre**. Tome I. *Le Moyen Age*, traduit par P. Boudois. Tome II. *La fin du Moyen Age*, traduit par S. Bouyssy, 1900. 2 volumes, in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 17 fr. Broché . . . . . 15 fr. »»

SÉE (H.), professeur d'histoire à l'Université de Rennes. — **Les classes rurales et le régime domanial au moyen-âge en France**, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 13 fr. Broché . . . . . 12 fr. »»

WRIGHT (CARROLL D.), commissaire du travail des Etats-Unis. — **L'Evolution industrielle des Etats-Unis**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de E Levasseur, membre de l'Institut, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. Broché. . . . . 7 fr. »»

CAIRNES (J. E.), professeur d'économie politique à l' « University College » de Londres · **Le caractère et la méthode logique de l'Economie politique**. Traduit sur la 2e édit par G. Valran, docteur ès-lettres. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque. 6 fr. — Broché . . . . . 5 fr. »»

SMART (William), professeur à l'Université de Glascow. — **La Répartition du revenu national**, traduit par G. Guéroult, avec une préface de P. Leroy-Beaulieu, membre de l'Institut. 1902. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 5 fr. Broché . . . . . 7 fr.

SCHLOSS (David). — **Les modes de rémunération du travail**, traduit, précédé d'une introduction et augmenté de notes et d'appendices par Charles Rist. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50 Broché . . . . . 7 fr. 50

SCHMOLLER (Gustav), professeur à l'Université de Berlin. — **Questions fondamentales d'Economie politique et de politique sociale**, 1902. 1 vol. in-8 avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50. Broché. . . . . 7 fr. 50

BOHM-BAWERK (E.), ministre des finances d'Autriche. — **Histoire critique de théories de l'intérêt du capital**, traduit par J. Bernard, ancien élève de l'école normale supérieure. 1902. 3 volumes in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 16 francs. Broché . . . . . 14 fr. »»

PARETO (Vilfredo), professeur à l'Université de Lausanne. — **Les sytèmes socialistes**. 1902. 2 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : Relié : 16 fr. Broché.14 fr. »»

(SÉRIE IN-18)

MENGER (Anton), professeur de droit à l'Université de Vienne. — **Le droit au produit intégral du travail** (essai historique), traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de Charles Andler, 1900. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 4 francs. Broché . . . . . 3 fr. 50

PATTEN (S. N.), professeur d'économie politique à l'Université de Pensylvanie. — **Les fondements économiques de la protection**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de Paul Cauwès, 1899. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. Broché . . . . . 2 fr. 50

BASTABLE (C. F.), professeur à l'Université de Dublin. — **La théorie du commerce international**, traduit et précédé d'une introduction par Sauvaire-Jourdan. 1900. 1 vol. in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. 50. Broché. . . 3 fr. »»

WILLOUGHBY (W. F.). **Essais sur la législation ouvrière aux Etats Unis**, traduits et annotés par A. Chaboseau. 1903. 1 vol. in-18, avec rel. de la Bibliothèque : fr. Broché. . . . . 3 fr. 50

V. GIARD & E. BRIÈRE, LIBRAIRES-EDITEURS
16, rue Soufflot, PARIS

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
publiée sous la direction de

Max BOUGARD
Maître des requêtes honoraire au Conseil d'Etat

GASTON JÈZE
Professeur de droit administratif à l'Université de Lille

SÉRIE IN-8

BRYCE (J.). — La République américaine, avec une préface de E. Chavegrin, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris. 1901-1902. 4 volumes in-8. Prix broché. . . . . 50 fr. »»
— Le même relié (reliure de la Bibliothèque). . . . . 54 fr. »»

LABAND (P.), professeur à l'Université de Strasbourg. — **Le Droit public de l'Empire Allemand**, avec une préface de F. Larnaude professeur de droit public général à l'Université de Paris. Edition française, revue et mise au courant de la dernière législation par l'auteur.
L'ouvrage complet 1900-1904, 6 volumes in-8. Prix broché . . . . . 60 fr. »»
— Le même relié (reliure de la Bibliothèque). . . . . 66 fr. »»

DICEY (A. V.). — Introduction à l'étude du droit constitutionnel, 1 vol. in-8, avec une préface de A. Ribot, député. Traduction française de A. Batut et G. Jèze 1902. 1 vol. in-8 broché. . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque. . . . . 11 fr. »»

W. WILSON. — L'État, avec une préface de L. Duguit, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Bordeaux, traduction de J. Wilhelm. 1902. 2 vol. in-8 broché : 20 fr., relié . . . . . 22 fr. »»

A. HAMILTON, JAY, MADISON. — Le Fédéraliste, nouvelle édition française par G. Jèze avec une préface de A. Esmein, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris. 1902. 1 vol. in-8 broché : 14 fr., relié . . . . . 15 fr. »»

KORKOUNOV. — Théorie générale du Droit. 1 vol. in-8, traduction française de J. Tchernoff, avec une préface de F. Larnaude. 1903. 1 vol. in-8 broché : 10 fr. relié. . . . . 11 fr. »»

KOVALEVSKY. — Les institutions politiques de la Russie. — Traduction française de Me Derocquigny. 1903. 1 vol. in-8 broché : 7 fr. 50, relié . . . . 8 fr. 50

SIR W. R. ANSON. — Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre. *Le Parlement, la Couronne.* Traduction de C. Gandillon. 1903-1905, préface de G. Hanotaux. 2 vol. in-8, chaque volume broché : 10 fr., relié . . . . . 11 fr. »»

OTTO MAYER. — Le Droit administratif allemand, préface de H. Berthélemy. L'ouvrage complet en 4 volumes, brochés : 32 fr., reliés . . . . . 36 fr. »»

NITTI (F.). — Principes de Science des Finances, avec une Préface de A. Wahl. traduction française de J. Chamard, 1904, 1 vol. in-8, broché. . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque. . . . . 11 fr. »»

CURTI. — Le referendum, traduction française, par H. Ronjat, complétée par l'auteur. 1 vol. in-8, broché . . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 11 fr. »»

DICEY (A. V.). — Rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre pendant le XIXe siècle, traduction française A. et G. Jèze ; 1 vol. in-8, broché, 12 fr. ; relié . . . . . 13 fr. »»

SÉRIE IN-18

TODD (A.). — Le Gouvernement parlementaire en Angleterre. Traduit sur l'édition anglaise de Spencer Walpole, avec une préface de Casimir-Périer. 1900, 2 volumes in-18 brochés . . . . . 12 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 13 fr. »»

WILSON (W.). — Le Gouvernement congressionnel, avec une préface de Henri Wallon, sénateur, 1900. 1 vol. in-18 broché. . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

JENKS (Edward). — Esquisse du Gouvernement local en Angleterre. Traduction de J. Wilhelm, juge au tribunal civil de Coulommiers, avec une préface de H. Berthélemy, professeur de droit administratif à l'Université de Paris, 1902. 1 volume in-18, broché . . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

L. DICKINSON. — Le Développement du Parlement. Traduction et préface par M. Deslandres, professeur à l'Université de Dijon. 1 volume in-18, broché. 5 fr.
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

SOUS PRESSE :

STUBBS. — Histoire constitutionnelle de l'Angleterre. 3 vol.

MOREAU et DELPECH. — Les Règlements des Assemblées législatives. 2 vol.

Sir E. MAY. — Traité sur le droit parlementaire, les privilèges, les débats et les usages du Parlement.

FRANK J. GOODNOW. — Les principes du droit administratif des Etats-Unis.

LAVAL. — IMPRIMERIE L. BARNEOUD ET Cie

Tome XXIII. N° 3. Treizième Année. Juillet-Août-Septembre 1906

OCT 8 1906

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARAISSANT TOUS LES TROIS MOIS

FONDÉE PAR FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DIRECTEURS

MAX BOUCARD
MAITRE DES REQUÊTES HONORAIRE AU CONSEIL D'ÉTAT

GASTON JÈZE
PROFESSEUR DE DROIT ADMINISTRATIF A L'UNIVERSITÉ DE LILLE

SOMMAIRE :

I. — L'ACTE ADMINISTRATIF ET L'ACTE JURIDICTIONNEL, par **M. Léon Duguit.**
II. — DE L'ARBITRAGE DANS LES PROCÈS OÙ SONT PARTIES LES PERSONNES PUBLIQUES, par **M. Fernand Collavet.**
III. — NOTES DE JURISPRUDENCE, par **MM. Gaston Jèze** et **J. Delpech.**
IV. — CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE DE FRANCE, par **M. J. Delpech.**
V. — CHRONIQUE DU DROIT DES GENS DANS SES RAPPORTS AVEC LE DROIT CONSTITUTIONNEL ET LE DROIT ADMINISTRATIF, par **M. G. de Lapradelle.**
VI. — CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE D'ANGLETERRE, par **M. Gaston Jèze.**
VII. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS, par **MM. F. Larnaude, Henry Nézard, Joseph Delpech, L. Le Fur.**
VIII. — REVUE DES PÉRIODIQUES : Périodiques belges, par **M. P. Errera.**
IX. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS.
X. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES.
XI. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE.

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... 20 fr. | Union postale..... 22 fr. 50
LA LIVRAISON..... fr. 5

PARIS (5e)
V. GIARD & E. BRIÈRE, LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS :

France : MM. Gréard, de l'Académie française ; Boutmy, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut ; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut ; A. Lebon, anc. min. des colonies ; Bard, Fa cimaigne, conseillers à la Cour de cassation ; Cruppi, député ; Roussel, conseiller d'Etat ; Buisson, professeur à Sorbonne ; Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat ; Engelhardt, ministre plénipotentiaire ; Naquet, ar procureur général ; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris ; Dejean, ancien dep P. Dareste, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; Robiquet, avocat au Conseil d'Etat et à la C cassation ; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons ; Barbier, Gourd, Guyon, Rousset, Sara avocats ; Daguin, secrét. génér. de la Société de lég. comparée ; Ch. Benoist, Paul Laffitte, Henry Mich Ostrogorski, publicistes ; Blondel, docteur ès-lettres ; Sénéchal, inspecteur des finances ; Tarde, professeur Collège de France ; Pierre, secrét. génér de la Présid. de la Ch. des députés ; Mispoulet, secrét. réd. de la Ch d députés ; MM. les prof. et agrégés : Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Gar Jacquelin, Jay, Lainé, Lefebvre, Leveillé, Leseur, Piédelièvre, Saleilles. Sauzet, Souchon, Thal Weiss [Univ. de Paris] ; Jamet, Taudière [Univ. libre de Paris] ; Lacoste, Moreau, Delpech [Univ. d'Aix-Marseille] ; Baugas [Univ. libre d'Angers] : Barckhausenn, de Boeck, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat [Univ. de Bordeaux] ; Caboulat, Gauckler, Le Fur [Univ. de Caen] ; Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Tru [Univ. de Dijon ; R. Beudant, Michoud, De Lapradelle [Univ. de Grenoble] ; Jacquey, A. Wahl [Univ. de Lille Bouvier, Lameire, Pic [Univ. de Lyon] ; Bérenger [Ecole libre de dr. de Marseille] ; Barde, Bremont, Charmon Declareuil, Perreau, Valéry [Univ. de Montpellier] ; Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeo Nézard [Univ. de Nancy] ; Girault, Politis, [Univ. de Poitiers] ; Chauveau, Artur, Turgeon [Univ. Rel Ebren, Houques-Fourcade, Mérignhac, Mestre, Rouard de Card, Vidal [Univ. de Toulouse] ; Colin, Mor Rolland, Thomas [Ecole de dr. d'Alger] ; Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales ; Ap anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne : MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt [Univ. de Berlin] ; Küffer [Univ. de Bonn] ; Brie [Univ. de Breslau] ; Eheberg, Rehm [Univ. d'Erlangen] ; Rosin [Univ. de Fribourg-en-Brisgau] ; Heimburger de Giessen] ; von Bar [Univ. de Gœttingen] ; Stoerk [Univ. de Greifswald] ; Loening [Univ. de Halle] ; Jr linek, von Kirchenheim, Knies (Univ. de Heidelberg) ; Gareis, Zorn [Univ. de Kœnigsberg] ; Binding, B O. Mayer [Univ. de Leipzig] ; Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Stengel [Univ. de Munich] ; St [Univ. de Rostock] ; Laband [Univ. de Strasbourg] ; Schœnberg, Thudicum [Univ. de Tübingue] ; R. Phi [Univ. de Würzbourg] ; M. le privat doc. Anschütz [Univ. de Berlin].

Angleterre : MM. J. Bryce, F. S Stevenson, membres du Parlement ; MM. les prof. Maitland [Univ. de Cambrid Kirkpatrick [Univ. d'Edimbourg] ; Anson, Dicey [Univ. d'Oxford] ; Ritchie [Univ. de St-Andrews] ; Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board.

Australie : M. le prof. Harrisson Moore [Univ. de Melbourne].

Autriche-Hongrie : M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne ; MM. les prof. Bernat [Univ. de Vienne], Gumplowicz [Univ. de Graz] ; Lentner [Université d'Innsprück], MM. les privat doc. Strisow Tezner [Univ. de Vienne] ; MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique : MM. les prof. Nys, Vauthier, Errera [Univ. de Bruxelles], de Greef [Univ. libre de Bruxelles] : Ridder, Rolin [Univ. de Gand] ; Deploige, Dupriez, van den Heuvel [Univ. de Louvain] ; Orban, van Smissen [Univ. de Liège] ; Stocquart, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles.

Chili : M. le prof. Letelier [Univ. de Santiago].

Canada : Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de Lorimier, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les pr E. Lafleur [Univ. Mc. Gill, à Montréal] ; P. Lafontaine [Univ. Laval, à Montréal] ; Lemieux, av. à Montréal.

Danemark : E. Holsœ, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida [Univ. de Grenade] ; Carbonell y Ruiz [Ramon I], dir. de Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa [Univ. de Madrid] ; Bu Posada, Sela, Altamira [Univ. d'Oviedo] ; Dorado, Gil y Robles [Univ. de Salamanque] ; Sanz y Escal

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney [Univ. du Texas, à Austin] ; Adams [Univ. John Hopkins, à Baltimore] ; B nell-Hart, J.-B Thayer, Taussig [Univ. Harvard, à Cambridge] ; Baldwin [Univ. de Yale, à New-Haven Blackmar [Univ. du Kansas, à Lawrence] ; W. W. Willoughby [Univ. de Leland Stanford, à Palo-Alto, Cali nie] ; Woodrow-Wilson [College of New Jersey, à Princeton] Cohn [Columbia-College, à New-York] ; Falkn Robinson, Thorpe [Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie] ; G. Wilson [Univ. de Brown, à Providence ; Ja [Univ. de Chicago] ; Clark Ross [Univ. de Stanford, à San-Francisco] ; Scott [Univ. d'Illinois] ; W. F. W Lougbby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit, N. Saripolos [Univ. d'Athè

Hollande : MM. les prof. de Hartog [Univ. d'Amsterdam] ; van der Lith, Oppenheim [Univ. de Leyde] ; de L ter [Univ. d'Utrecht] ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avoca Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs Luzzatti, Salandra, anciens ministres ; Brunialti, conseiller d'Etat ; Pierantoni, séna Gemma, Rossi [Univ. de Bologne] ; Cammeo [Univ. de Cagliari] ; Palumbo, Ranelletti [Univ. de Camer Sitta [Univ. de Ferrare] ; Dalla Volta [Inst. des sciences sociales de Florence] ; Bigliati, Demurtas Zic Grasso, Wautrain, Cavagnari [Univ. de Gènes] ; Macri [Univ. de Messine] ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Con P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto [Univ. de Naples] ; Loria, Morelli [Univ. de Pal Orlando, Schiattarella [Univ. de Palerme] ; Tommassini [Univ. de Parme] ; Longo, Minguzzi [Univ. Pavie] ; Miceli [Univ. de Pérouse] ; Anzilotti [Univ. de Pise] ; Leporini, Zanichelli [Univ. de Sienne] ; Ba Carle, Fusinato, Mosca [Univ. de Turin] ; Gramantieri [Univ. d'Urbino].

Japon : M. le prof. Y. Hosumi [Univ. de Tokio].

Monaco : M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norvège : M. le professeur Morgenstierne [Univ. de Christiania].

Portugal : MM Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le pr G. Pedrosa [Univ. de Coimbre].

Roumanie : Mme Bilcesco-Alimanestiano, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre MM. les prof. I sescu, Ursianu [Univ. de Bucarest].

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarasov [Univ. de Moscou] ; Ivanowski, de Rennenkampf [Un d'Odessa] ; Vedrov [Univ. de Saint-Pétersbourg] ; Sigel [Univ. de Varsovie] ; Issaiev [lyc. impér. de Saint-Pé bourg] ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suede : MM. les prof. Ask, Hamilton [Univ. de Lund]

Suisse : MM. les prof. Hilty, Rossel [Univ. de Berne] ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Flèchère, M. C Bothecra [Univ. de Genève].

Turquie : MM. Bardault, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiades, avocat à Smyrne.

MODE DE PUBLICATION

La *Revue du Droit public* paraît tous les trois mois par fascicule de 12 à 13 feuilles in-8 raisin.

Tout ce qui concerne la rédaction devra être adressé à **M. Gaston Jèze**, Professeur à la Faculté de droit, 3 Solférino, à Lille (Nord) ; pour l'administration, s'adresser aux bureaux de la *Revue*, chez **MM. V. Giard & E. Bri** éditeurs, 16, rue Soufflot, Paris (5e).

Les manuscrits insérés dans la *Revue* deviennent sa propriété.

La *Revue* laisse aux auteurs l'entière responsabilité de leurs écrits.

Il sera fait une analyse bibliographique de tous les ouvrages dont **deux** exemplaires seront déposés aux bureaux *Revue*.

CAMBRIDGE, MASS.

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE

LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

L'ACTE ADMINISTRATIF ET L'ACTE JURIDICTIONNEL

§ I

L'ACTE ADMINISTRATIF

I

Théorie juridique de l'acte administratif

La fonction administrative est cette fonction de l'Etat, qui consiste à faire des actes juridiques, et l'acte juridique est une manifestation de volonté faite dans le but de créer une situation de droit subjectif. Il convient de développer les divers éléments de cette définition et d'exposer ainsi la théorie juridique de l'acte administratif.

Il importe de faire au préalable une observation très importante. Il ne faut pas croire que tous les actes administratifs soient faits au nom de l'Etat. Dans tous les pays modernes, il y a des personnes collectives, distinctes de l'Etat, qui sont associées à son activité, qui participent à l'accomplissement d'œuvres rentrant dans ce qui est considéré à un moment donné comme la mission obligatoire de l'Etat. Ce sont les collectivités locales personifiées, comme en France les départements, les communes, les colonies, ou encore des services

publics comprenant un certain nombre de fonctionnaires, de personnes profitant de ce service, le tout personnifié, et ayant un patrimoine affecté à son but; c'est ce qu'on appelle les établissements publics. Dans quels rapports ces personnes collectives sont-elles avec l'Etat? Sont-elles des concessionnaires de droits appartenant à l'Etat? Sont-elles des mandataires ou des agents au sens juridique? Ces personnalités ont-elles une réalité que l'Etat reconnaît ou sont-elles des créations arbitraires de l'Etat? Autant de questions très intéressantes, mais très difficiles, qu'il n'y a pas lieu de discuter ici. Nous devons prendre le fait tel qu'il est, et constater qu'à côté des actes administratifs faits au nom de l'Etat, existent beaucoup d'actes administratifs faits au nom de personnes publiques distinctes de l'Etat. De telle sorte qu'on peut définir l'acte administratif l'acte juridique fait par l'Etat ou par toute autre personne publique, et la fonction administrative l'ensemble des actes administratifs ainsi faits par les personnes collectives publiques (1).

L'acte juridique proprement dit est une manifestation de volonté, faite dans les limites fixées par le droit objectif, dans le but de créer une situation juridique subjective. Dans les Etats modernes, on peut dire, bien entendu sauf certaines réserves, que le droit objectif se confond approximativement avec la loi positive; en admettant cette approximation, nous dirons que l'acte administratif, comme tout acte juridique, est constitué par quatre éléments : 1° la manifestation de volonté; 2° la compétence; 3° le but légal; 4° la situation juridique subjective.

1° *La manifestation ou la déclaration de volonté.* Il faut non seulement un acte de volonté interne du sujet de droit considéré, mais un acte de volonté qui se manifeste à l'extérieur (2).

(1) Cf. Michoud, *Théorie de la personnalité morale*, 1906, p. 180 et 296.

(2) Pour l'acte administratif, une difficulté spéciale se présente. Il émane de l'Etat ou d'une autre personne publique aussi personne collective. En admettant que l'Etat et ces personnes publiques aient une volonté, elle sera exprimée par des individus, représentants de l'Etat ou de la personne publique. Quel rapport ont avec la personne publique les individus qui expriment sa volonté?

Les législations modernes ont abandonné le formalisme de l'ancien droit, et aujourd'hui, pas plus dans le droit public que dans le droit privé, la déclaration de volonté, pour produire un effet de droit, n'a besoin d'être exprimée dans une formule consacrée. Mais il faut que la manifestation de volonté, pour former le premier élément de tout acte juridique, administratif ou autre, ait lieu de telle façon qu'il ne puisse pas y avoir de doute sur la réalité de cette déclaration de volonté. Le droit administratif français, sans exiger une formule solennelle, exige en principe que la volonté de l'agent, voulant au nom d'une personne publique, soit exprimée par écrit. Cet écrit n'est point soumis à une formule particulière. On trouverait même peut-être des cas où l'acte administratif est valable sans qu'il y ait aucun écrit.

La déclaration de volonté d'un administrateur doit souvent être accompagnée de formalités, minutieusement décrites par les lois et les règlements et qui ont pour but à la fois la bonne administration des intérêts publics et la protection des intérêts individuels. Ces formalités très nombreuses et très diverses peuvent cependant se classer en quelques groupes généraux : enquêtes où le public est appelé à donner son avis sur l'utilité d'une opération administrative projetée ; — expertises ou autres vérifications ; — avis donnés par des corps, le conseil d'Etat, les conseils administratifs locaux ou des conseils techniques ; — mises en demeure préalables. — Logiquement, toute formalité exigée par la loi est exigée à peine de nullité, parce que l'acte administratif, bien qu'il soit purement et simplement un acte juridique, par cela seul qu'il émane de la volonté d'un organe public, voulant au nom d'une personne publique, produit certains effets particulièrement rigoureux au point de vue de l'exécution, et que dès lors, pour que ces formalités soient une garantie vraiment efficace, il faut que leur inaccomplissement entraîne la nullité de l'acte.

Le premier élément de l'acte administratif, comme de tout acte juridique, est une déclaration de volonté. Cependant, cette règle subit dans le droit français une exception notable. Parfois la loi présume qu'il y a eu déclaration de volonté de

l'administrateur et les choses se passent comme s'il y avait eu manifestation réelle de volonté. Il y a alors acte administratif présumé légalement. Nous faisons allusion à la disposition de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900 : « Dans les affaires contentieuses, qui ne peuvent être introduites devant le conseil d'Etat que sous la forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de plus de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir au conseil d'Etat ». Habituellement l'administrateur agit spontanément, mais il arrive souvent que l'administrateur ne veut ou ne peut agir que sur la demande de l'administré. Par exemple, lorsqu'il s'agit d'autorisation de police ou de décision à prendre sur un marché de l'Etat, l'intéressé s'adresse à l'administrateur et ne peut s'adresser à la juridiction administrative qu'après la décision de l'administrateur. Avant la loi de 1900, si celui-ci gardait le silence indéfiniment, l'intéressé ne pouvait le forcer à répondre et ne pouvait attaquer son silence par un recours contentieux, puisqu'il n'y avait pas d'acte administratif. Le législateur de 1900 est intervenu et a décidé que lorsque l'administrateur aura gardé le silence pendant quatre mois, il y aura décision de rejet présumée, et que le recours contentieux sera possible. Disposition féconde et qui soumet plus étroitement que par le passé l'administration à la prise du droit.

A propos de la déclaration de volonté dans l'acte administratif se présente une question très délicate, qui se pose d'ailleurs pour toute déclaration de volonté dans un acte juridique quelconque. Elle peut se formuler d'une manière générale ainsi : une déclaration de volonté ayant eu lieu, peut-on être admis à démontrer que la volonté réelle ne coïncide pas avec les termes de la déclaration de volonté, que le contenu de la volonté interne ne coïncide pas avec le contenu de la volonté déclarée ?

Il semble résulter de l'article 1150 du Code civil que dans le droit civil classique on est toujours admis à prouver, pour déterminer les effets d'un acte juridique, que le contenu de

la volonté réelle n'a pas coïncidé avec le contenu de la volonté déclarée, à établir la volonté *vraie* du déclarant derrière la formule de la déclaration. Ce système paraît, au premier abord, très logique, très équitable. Mais en y réfléchissant, on s'aperçoit qu'il présente de graves inconvénients et qu'il n'est point aussi logique qu'il le paraît à un observateur superficiel. En effet, il ouvre une source inépuisable de procès; il favorise l'arbitraire du juge; il peut faire disparaître la confiance qui doit exister dans les relations juridiques; il favorise le plaideur de mauvaise foi, lui permettant d'invoquer des restrictions mentales. D'autre part, ce qui produit l'effet de droit, ce qui constitue l'acte juridique, ce n'est point un phénomène de volonté interne, simple phénomène de psychologie individuelle qui ne peut avoir aucune conséquence sociale. Ce qui peut produire un effet social et ce qui doit par conséquent entrer seul en compte pour le juriste, c'est la manifestation extérieure d'une volonté. Par conséquent, on ne peut être admis en principe à prouver que le contenu de la volonté interne est différent du contenu de la volonté *déclarée*, parce que seule la volonté déclarée peut produire un effet social et partant un effet de droit; la volonté interne reste un fait individuel qui ne peut avoir de conséquence sociale et ne peut produire aucun effet de droit. Ce qui ne veut pas dire, bien entendu, que la déclaration de volonté, comme telle, puisse produire un effet de droit alors même qu'il n'y ait pas derrière une volonté réelle. La volonté réelle peut seule produire un effet de droit, mais elle ne peut le produire que si elle est déclarée et dans les limites où elle est déclarée, parce qu'alors seulement elle est un fait social.

Cette conception très logique et très pratique se rattache à la substitution progressive de la conception socialiste du droit à la conception individualiste. Elle a été, sous le nom de théorie de la *déclaration de volonté*, développée par la doctrine allemande et consacrée par le code civil allemand (art. 116) (1). La jurisprudence française a déjà fait plusieurs

(1) Cf. Saleilles, *De la déclaration de volonté dans le Code civil allemand*, 1901.

applications intéressantes de cette idée pour l'interprétation des actes juridiques civils (1).

Cette théorie de la déclaration de volonté doit s'appliquer incontestablement aux actes administratifs. C'est pour eux particulièrement qu'il y aurait de graves inconvénients pratiques à pouvoir discuter le contenu de la déclaration de volonté. En outre, la volonté de l'administrateur ne peut produire un effet de droit que lorsqu'elle s'est manifestée à l'extérieur et dans les limites où elle s'est manifestée, parce qu'il n'y a qu'à cette condition et dans ces limites qu'elle est un acte social. D'autre part, l'agent qui fait l'acte administratif n'étant que le représentant d'une personne publique, on ne peut certainement tenir compte que de la volonté déclarée. La volonté intérieure et réelle de l'agent, mais non extérieurement manifestée, est sa volonté personnelle et non point une volonté représentative d'une personne publique. L'agent n'est le représentant de la personne publique que lorsqu'il manifeste sa volonté dans les formes et sous les conditions prescrites par la loi pour que cette volonté, qui en réalité est la sienne propre, soit considérée comme la volonté de la personne publique au nom de laquelle il veut. En droit administratif, on ne sera donc jamais admis à prouver que la volonté réelle de l'administrateur est différente en qualité ou en quantité du contenu de la déclaration (2).

La jurisprudence du conseil d'Etat fait une application intéressante de cette idée. On montrera plus loin (nos 2 et 3) que la déclaration de volonté ne produit un effet juridique que lorsqu'elle a pour objet une chose qui peut être légalement voulue, et que lorsqu'elle est déterminée par un but légal. Il en résulte que tout intéressé est admis à prouver que le but, en vue duquel l'administrateur a fait un acte, est un but contraire à la loi ; mais il ne peut établir le but qu'a eu l'administrateur que par la déclaration de volonté ; il n'est pas autorisé à établir,

(1) Cf. Dérreux, *De l'interprétation des actes juridiques privés*, thèse, Paris, 1905.

(2) Cf. Hauriou et de Bézin, *De la déclaration de volonté en droit administratif*, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1903, p. 543 ; Jèze, *Principes généraux du droit administratif*, 1904, p. 61, note 3.

en dehors des termes de la déclaration de volonté, que le but réel qui a inspiré l'acte est contraire à la loi. M. Laferrière, résumant cette jurisprudence écrit : « Le conseil d'Etat, juge du *détournement* de pouvoir, ne peut pas demander compte aux agents de l'administration des motifs de leur décision ; il ne peut pas organiser des enquêtes en dehors d'eux pour scruter leurs arrière-pensées et vérifier les motifs de leurs actes. La preuve du détournement de pouvoir doit résulter de *documents émanés de l'administration elle-même* » (1). C'est bien décider que l'objet et le but de la volonté produisant l'effet de droit sont déterminés uniquement d'après le contenu de la déclaration de volonté, et que le juge ne peut tenir compte que de la volonté déclarée de l'administrateur.

2° *La compétence.* Il faut, pour qu'il y ait un acte juridique en général et un acte administratif en particulier, que la chose, objet de la déclaration de volonté, puisse être légalement voulue par la volonté considérée. Pour savoir quelle chose peut être légalement voulue, il faut considérer séparément la nature de la chose voulue et la qualité du sujet qui veut.

Il y a des choses que l'agent public ne peut pas juridiquement vouloir à cause de la nature même de la chose. Ainsi il est d'évidence que l'agent public, pas plus qu'un simple particulier, ne peut juridiquement vouloir un résultat qui constitue une infraction pénale. Mais la question de l'objet possible du *vouloir juridique* se pose d'une façon particulière pour l'acte administratif. D'après le postulat aujourd'hui presque unanimement admis, l'agent public qui fait un acte administratif exprime une volonté qui juridiquement est la volonté d'une personne publique dont il est le mandataire ou l'organe. Or une personne publique, quelle qu'elle soit, même l'Etat, qui par définition est la plus compréhensive, n'a et ne peut avoir qu'une activité juridique limitée. En effet, malgré les innombrables systèmes qui ont été proposés sur la nature et le fondement de la personnalité collective, il semble bien

(1) *Juridiction et contentieux*, 2e édit., 1896, II, p. 549.

qu'on ne peut la fonder que sur l'existence d'un certain but à atteindre. De cela il résulte que ce but détermine l'étendue de l'activité juridique de chaque personne collective en général, de chaque personne publique en particulier (1).

Cela posé, on ne peut vouloir juridiquement une chose au nom d'une personne publique qu'autant que cette chose rentre dans le domaine d'activité juridique de la personne collective, lequel est déterminé exclusivement par le but qu'elle poursuit. Cette proposition s'applique à toutes les personnes publiques, même à l'Etat. Sans doute, l'Etat est, par définition, la plus compréhensive des personnes publiques ; le domaine de son activité juridique, par l'effet d'une évolution naturelle, s'étend chaque jour. Il n'en est pas moins vrai qu'il y a des choses que l'Etat ne peut pas faire, parce que, à un moment donné, ces choses sont considérées comme étant en dehors de son but. D'ailleurs, dans les pays modernes, l'Etat détermine habituellement par des lois positives son domaine d'activité, et l'agent public peut toujours intervenir, au nom de l'Etat, dans le domaine ainsi délimité (2).

Pour les personnes publiques autres que l'Etat, la question de leur domaine respectif d'activité juridique est une question de droit administratif positif. C'est la question dite de la *spécialité* des personnes administratives, qui soulève de graves problèmes pour la solution desquels une jurisprudence intéressante est en train de s'élaborer.

En second lieu, chaque agent ne peut vouloir juridiquement que dans un certain domaine, et, dans ce domaine, qu'un certain nombre de choses. Ce pouvoir, qui appartient à chaque organe ou agent administratif, de vouloir un certain nombre de choses dans un certain domaine, forme sa *compétence*. Tout acte fait par un organe ou un agent administratif en dehors de sa compétence est nul.

(1) Rapp. les articles 6 et 11 de la loi du 1er juillet 1901 sur les associations, et 14 et 18 de la loi du 9 décembre 1905.

(2) Reste la question de savoir si et dans quelle mesure l'Etat législateur est lui-même limité.

3° *Le but légal.* Pour qu'il y ait acte juridique en général, il faut que la volonté, qui veut une chose qu'elle a le pouvoir de vouloir, la veuille dans un but conforme à la loi, ou plus exactement dans un but conforme à celui que la loi a eu en vue en lui donnant ce pouvoir. De cette proposition générale, il résulte qu'un agent administratif ne peut faire régulièrement un acte, même de sa compétence, qu'à la condition qu'il le fasse dans un certain but. Pour qu'il y ait acte administratif valable, il faut non seulement que l'acte qu'a fait l'agent rentre dans sa compétence, mais encore que l'agent en le faisant ait agi en vue du but qu'a eu le législateur en lui attribuant cette compétence.

Cette solution théorique, la jurisprudence du conseil d'Etat l'a réalisée dans la pratique par la remarquable théorie du détournement de pouvoir dont la haute assemblée a fait ces dernières années d'intéressantes applications, qui lui ont permis de réduire à rien la vieille théorie, si dangereuse, des actes administratifs *discrétionnaires* (1).

Il n'est pas inutile de montrer comment cette théorie du détournement de pouvoir, qui ne considère, au point de vue du but poursuivi, que la volonté de l'agent et non la volonté

(1) Voici quelques-unes des applications les plus récentes faites par le conseil d'Etat de la théorie du détournement de pouvoir. Il a annulé pour détournement de pouvoir le décret par lequel le gouvernement, invoquant l'article 43 de la loi du 5 avril 1884, prononce la dissolution d'un conseil municipal dans le but d'obtenir le redressement d'irrégularités, qui se seraient produites au cours des élections municipales ; le gouvernement ne peut prononcer la dissolution d'un conseil municipal qu'en vue d'assurer la bonne administration de la commune (Cons. d'Etat, 31 janvier 1902, *Rec.*, p. 55, et S., 1903, III, p. 113, avec note de M. Hauriou). Le conseil d'Etat a encore annulé pour détournement de pouvoir une décision du ministre de la guerre excluant un négociant en grains des marchés et adjudications du service de la guerre, parce que le ministre s'était fondé sur des motifs étrangers soit à l'exécution des marchés, soit à la situation ou à la capacité professionnelle du négociant (4 août 1905, *Rec.*, p. 757, avec les conclusions de M. Saint-Paul). Le conseil d'Etat a enfin annulé pour détournement de pouvoir l'arrêté d'un maire « qui, en frappant un agent de police de suspension, a agi dans un but autre que la sauvegarde des intérêts qui lui sont confiés » (16 novembre 1900, *Rec.*, p. 617, et S., 1901, III, p. 57, avec une note de M. Hauriou). Il est à noter que, dans ces divers arrêts, le conseil d'Etat emploie, non pas l'expression *détournement de pouvoir*, mais celle d'*excès de pouvoir*, montrant par là que, dans sa pensée, le fonctionnaire qui commet un détournement de pouvoir *excède* vraiment sa compétence.

de la personne publique qu'il représente, se concilie avec le postulat de la personnalité collective publique ainsi représentée par un agent. Malgré ce postulat de la représentation et de l'existence d'une volonté de la personne collective, il est indiscutable que la seule volonté dont on puisse saisir le processus interne est celle de l'agent qui fait la déclaration de volonté support de l'acte administratif. Or, comme le but répond au processus interne de la volonté, au point de vue du but on ne peut et on ne doit considérer que la volonté déclarée de l'agent.

4° *La situation juridique subjective.* Pour qu'il y ait un acte juridique en général, et un acte administratif en particulier, il faut que la déclaration de volonté ait été faite avec l'intention de faire naître une situation juridique subjective.

Une situation juridique subjective consiste essentiellement dans l'obligation pour une ou plusieurs volontés d'accomplir une certaine prestation positive ou négative à l'effet de réaliser un résultat légitimement voulu par une volonté, obligation existant sous une sanction sociale, qui, dans les sociétés étatiques modernes, est réalisée par l'intervention de l'État, lequel, soit spontanément, soit sur la demande de l'intéressé, suivant les cas, assure directement ou indirectement par l'emploi de la force le résultat légitimement voulu. La contre-partie de cette obligation, c'est le droit pour un certain sujet ou, si l'on veut, le pouvoir pour une certaine volonté de demander l'accomplissement de cette prestation et, au cas où elle ne serait pas accomplie volontairement, le droit de provoquer l'intervention de l'Etat pour qu'il en assure par la force la réalisation.

Telle est la notion généralement admise de la situation juridique, qui s'analyserait essentiellement en un rapport entre deux sujets, un sujet actif et un sujet passif. C'est le *vinculum juris* des Romains. Tout cela demanderait à être discuté. Nous ne sommes pas bien sûr que la situation juridique soit toujours un rapport entre deux sujets, l'un passif et l'autre actif. Avec cette conception un peu étroite de la situation de droit,

bien des faits de la vie juridique sont inexplicables (1).

Cette notion générale, qui après tout peut suffire, fait apparaître trois caractères de toute situation juridique subjective : elle est concrète, elle est individuelle, elle est temporaire. Ces trois caractères l'opposent directement à la règle objective qui est abstraite, générale et permanente. La situation juridique subjective est *concrète* ; cela veut dire qu'elle est créée en vue de l'obtention d'un résultat déterminé. Elle est *individuelle* ; c'est-à-dire qu'elle est créée en vue d'atteindre certains individus déterminés et connus d'avance et qu'elle ne touche que ceux-là. Elle est *temporaire* ; cela veut dire que lorsque le résultat concret, en vue duquel la situation est créée, est obtenu, la situation juridique disparaît, les effets de l'acte juridique sont épuisés ; il n'y a plus rien.

L'acte administratif, acte juridique, est fait en vue de produire une situation juridique ayant les caractères que nous venons de définir. La situation juridique subjective, née d'un acte administratif, a exactement en soi les mêmes caractères que celle née à la suite d'un acte juridique dit privé. On commet une erreur en voulant établir une séparation absolue entre le droit public et le droit privé. Est une conséquence de cette erreur générale la doctrine, très répandue, qui fait une distinction rigoureuse et absolue entre la situation juridique de droit public et la situation juridique de droit privé. Une situation juridique a certains caractères qui font qu'elle est une situation juridique, et elle a, par définition même, tous ces caractères, que l'acte qui lui donne naissance soit un acte de droit privé ou un acte de droit public.

Mais s'il n'y a pas de différence de nature entre la situation juridique née d'un acte public et celle née d'un acte privé, il y a une différence importante au point de vue du mode de réalisation de la situation. Lorsqu'il y a eu un acte privé, la situation n'intéresse que des particuliers, et le sujet actif de cette situation ne peut lui-même en assurer la réalisation ; il doit s'adresser à l'Etat, qui est en quelque sorte une troisième

(1) Cf. sur ce point Duguit, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, 1901, ch. III.

partie à la situation et qui, par l'emploi de la force s'il y a lieu, fera exécuter directement ou indirectement la prestation promise. Si, au contraire, il y a eu un acte administratif, la situation de droit, qui en résulte, intéresse activement ou passivement une personne publique, qui souvent est l'Etat lui-même. Or l'Etat est la puissance publique et monopolise dans le pays les moyens de contrainte matérielle. De cela il résulte deux conséquences.

Si l'Etat est le sujet actif, il est le sujet d'un droit dont il peut lui-même et sans le concours de personne assurer par la force la réalisation. Par là même il a le bénéfice de l'exécution préalable (ce que M. Hauriou appelle le *privilège du préalable*). Cela veut dire que, lorsque l'Etat se prétend le bénéficiaire d'une situation juridique, il peut spontanément réaliser cette situation et contraindre le sujet passif à exécuter la prestation prétendue, alors même que celui-ci proteste et forme un recours ; ce sera à lui de prouver que la prestation exigée par l'Etat n'était pas due. S'il triomphe, l'Etat sera obligé de rétablir les choses. Mais il a pu imposer l'exécution préalable malgré les protestations, les recours de l'intéressé. Ce privilège de l'Etat est la conséquence logique de son caractère ; et il présente cet avantage d'éviter qu'un particulier, par des contestations téméraires, n'entrave la marche des services publics. Mais il doit avoir pour contre-partie une forte organisation du contentieux administratif.

Si, à l'inverse, l'Etat est le sujet passif de la situation de droit, née d'un acte administratif, le bénéficiaire de cette situation peut certainement, au cas de contestation, faire constater juridictionnellement contre l'Etat l'existence et l'étendue de la situation qu'il invoque. L'Etat est lié par le droit objectif ; il est lié aussi par l'acte juridique qui a été fait conformément au droit objectif et où il est partie. Les tribunaux de l'Etat sont compétents pour le juger et leurs décisions sont exécutoires contre lui. Cela est la conséquence directe de la conception de l'*Etat de droit* (du *Rechtsstaat*). Mais comme on n'a de voie d'exécution forcée qu'avec le concours de l'Etat, on ne peut avoir de voie d'exécution forcée contre l'Etat. La garantie des particuliers que l'Etat exécutera ses

obligations, se trouve donc seulement dans l'organisation politique et administrative de l'Etat, qui doit être telle que le danger de refus arbitraire d'exécution de ses obligations soit réduit au minimum.

La personne publique, engagée dans une situation juridique objective à la suite d'un acte administratif, est souvent une personne publique autre que l'Etat; c'est un département, une commune, un établissement public. Comme ces personnes sont associées à l'activité publique de l'Etat et concourent à l'obtention des buts de l'Etat, elles bénéficient, d'après les législations modernes et particulièrement d'après le droit français, de la plupart des avantages qui résultent pour l'Etat de sa qualité même. Aussi, comme l'Etat, elles ont ce privilège de l'exécution préalable, c'est-à-dire le privilège de procéder à l'exécution malgré les protestations et le recours du sujet passif. La personne publique est évidemment liée par les obligations qui résultent pour elle de l'acte administratif ; mais le particulier ne peut point employer contre elle, pas plus que contre l'Etat, les voies ordinaires d'exécution. Au reste, l'Etat, par les moyens du contrôle administratif, pourra contraindre, spontanément ou sur la demande des intéressés, la personne publique subordonnée à exécuter ses obligations.

Il y aurait encore beaucoup de questions à étudier relativement à l'acte administratif conçu comme un acte juridique : notamment la question de savoir s'il n'y a pas certains actes de l'*administration* qui ne produisent pas d'effet juridique par eux-mêmes, mais sont seulement la condition de l'application de la loi dans un cas particulier ou à une personne déterminée, par exemple la nomination d'un fonctionnaire, qui est peut-être plutôt la condition de l'application de la loi de fonction que la cause efficiente de la situation faite au fonctionnaire ; et encore la question de savoir quel est exactement le caractère des délibérations des corps administratifs portant avis, et celui des délibérations des corps administratifs locaux, exécutoires seulement avec l'approbation de l'autorité supérieure. L'examen de ces dernières questions très délicates ne peut trouver place ici. Sauf certaines réserves on peut, nous semble-t-il, faire rentrer ces différents actes dans la catégorie

des actes administratifs, parce qu'ils se rattachent à un acte administratif, produisant un effet de droit, dont ils sont la condition. Cette solution ne pourrait cependant pas être donné pour les délibérations portant simplement un vœu.

Ne doivent pas être considérés comme des actes administratifs les ordres ou les instructions, individuels ou généraux, adressés par le fonctionnaire chef de service à ses subordonnés. La seule différence entre l'ordre et l'instruction est une différence de fait : l'ordre fixe d'une manière étroite la conduite que doit tenir le subordonné ; l'instruction lui laisse une liberté d'appréciation.

Les instructions ou ordres, donnés par écrit et par voie générale à un groupe de fonctionnaires, portent le nom de *circulaires*. On est unanime à reconnaître que les circulaires, même émanant des ministres, n'ont aucune valeur juridique. Elles ne sont pas des actes administratifs proprement dits, puisqu'elles ne sont pas des actes individuels, et elles ne sont pas des règlements parce que l'auteur de la circulaire n'a pas eu l'intention de faire un règlement et qu'en général il n'aurait point eu compétence pour faire un règlement sur la matière objet de la circulaire.

On est d'accord sur ce point ; mais la controverse est née lorsqu'on s'est demandé quel était le criterium qui permettait de distinguer la circulaire du règlement. A notre avis, il n'y a pas d'autre criterium de fond que l'intention même de l'auteur de l'acte. Cependant lorsque l'acte porte sur une matière, sur laquelle le fonctionnaire n'a pas le pouvoir réglementaire, comme on ne peut pas présumer qu'il ait voulu faire un acte nul, on présumera qu'il y a simplement une circulaire.

Quelques auteurs allemands ont soutenu que l'ordre général de service constituait une règle obligatoire pour les fonctionnaires, non point pour les particuliers ; ils ont voulu expliquer cela par le lien de droit particulier rattachant les fonctionnaires à l'Etat (1). Cette idée est insoutenable (2).

Quant à l'instruction ou à l'ordre individuel adressé par le

(1) Laband, *Droit public*, édit. franç., II, p. 148.
(2) Cf. Duguit, *L'Etat, les gouvernants et les agents*, 1903, p. 446.

fonctionnaire supérieur à son subordonné, nous pensons, quoiqu'on ait quelquefois soutenu le contraire, qu'il ne produit point d'effet de droit et n'est point un acte administratif proprement dit. Sans doute, l'inférieur qui ne se conforme pas à cet ordre pourra être l'objet d'un blâme, de la révocation même ; mais, par l'effet de l'ordre, il ne naît point à sa charge une obligation juridique de faire ce qui lui est commandé. Pour donner cette solution, nous raisonnons ainsi : ou bien la chose commandée était en dehors des attributions du fonctionnaire inférieur, alors l'ordre du fonctionnaire de violer la loi est évidemment sans valeur ; ou bien la chose commandée devait être faite par le fonctionnaire en vertu même de la loi, et l'ordre du supérieur ne peut rien ajouter à l'obligation fonctionnelle du subordonné ; ou bien la chose commandée par le supérieur était laissée par lui à la libre appréciation du fonctionnaire, l'ordre du supérieur ne peut même dans ce cas lier juridiquement l'inférieur, car s'il le liait, sa liberté d'appréciation serait supprimée et la loi de compétence qui a établi cette liberté d'appréciation serait violée. On doit donc conclure que les ordres individuels, pas plus que les instructions et les ordres par voie générale de fonctionnaires supérieurs, ne sont des actes administratifs proprement dits.

Pour les opérations matérielles administratives, qui ne sont pas faites en vue de créer une situation de droit, qui par conséquent ne sont pas des actes administratifs, elles tombent cependant sous la prise du droit administratif. Très souvent elles sont la préparation d'un acte administratif ; elles constituent les conditions de forme exigées pour la validité de cet acte (par exemple, un établissement de plans, de devis, de cahiers des charges pour un marché de travaux publics, enquêtes, mise en demeure, etc.). La validité de l'acte administratif étant subordonnée à la régularité de ces opérations, elles tombent naturellement sous la prise du droit administratif. Très souvent aussi, les opérations matérielles sont l'exécution d'un acte juridique administratif ; elles rentrent alors directement dans le droit administratif puisqu'elles se relient intimement à un acte juridique administratif.

II

Des diverses espèces d'actes administratifs

De tout ce qui précède, il résulte que l'acte administratif proprement dit, au point de vue matériel, est toujours un acte juridique, c'est-à-dire une déclaration de volonté, conforme à la loi, et faite dans le but de créer une situation juridique subjective. L'acte administratif est toujours cela, est tout cela, mais n'est que cela. Cependant si tous les actes administratifs ont ce caractère essentiel commun, ils peuvent avoir des caractères secondaires différents, et tout le monde reconnaît qu'en effet il y a entre les actes administratifs des distinctions à faire. On est même aujourd'hui à peu près unanimement d'accord pour distinguer deux grandes catégories d'actes administratifs : *les actes administratifs d'autorité* (ou de puissance publique) et *les actes administratifs de gestion*.

Cette distinction est aujourd'hui en général admise. Mais lorsqu'il s'agit de déterminer le criterium, de dire quels sont les actes administratifs d'autorité et quels sont les actes administratifs de gestion, les difficultés et les controverses commencent. Et aussi l'intérêt qu'il y a à faire la distinction entre les deux catégories d'actes varie suivant que l'on admet tel ou tel criterium de distinction.

Observons cependant tout de suite qu'il n'est pas exact de dire, comme on le fait souvent, que l'Etat n'est jamais responsable à l'occasion de ses actes d'autorité, qu'il ne peut être responsable qu'à l'occasion des actes de gestion. Il y a aujourd'hui une tendance dans la jurisprudence et même dans la loi (cf. la loi du 8 juin 1895, sur la réparation d'erreurs judiciaires, Code inst. crim., art. 446), à reconnaître la responsabilité de l'Etat même au cas d'acte de puissance publique. Il n'est pas exact non plus de dire, avec M. Bourguin, que les agents de l'Etat, qui ne font pas d'actes d'autorité, mais seulement des actes de gestion, ont le droit de grève et même de se syndiquer. Ces diverses propositions sont d'autant plus inexactes, qu'en les formulant on fait rentrer dans la catégo-

rie des actes de gestion des opérations matérielles administratives, qui, n'étant pas des actes administratifs proprement dits, ne peuvent rentrer dans aucune des deux catégories.

A notre avis, la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion est tout simplement la distinction des actes *unilatéraux* et des actes *contractuels*. Les actes d'autorité sont des actes administratifs unilatéraux; les actes de gestion sont des actes administratifs contractuels. L'intérêt de la distinction est celui qu'il y a à distinguer l'acte unilatéral et l'acte contractuel. D'autre part, dans les législations comme la législation française, qui ont créé des juridictions administratives et un contentieux administratif, les actes d'autorité, précisément parce qu'ils sont des actes unilatéraux, peuvent seuls fonder le contentieux administratif par nature.

Avant de développer cette idée, il n'est pas inutile de passer rapidement en revue les différentes doctrines proposées sur la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion, et d'en montrer l'insuffisance.

Doctrine de M. Laferrière. — C'est M. Laferrière, qui par sa haute autorité a contribué, pour une très large part, à faire admettre par la doctrine française cette distinction des actes d'autorité et des actes de gestion. Il l'explique de la manière suivante : « Une double mission incombe à l'autorité administrative. D'une part, elle est chargée de veiller à la gestion de la fortune publique et à son emploi, d'assurer la perception des revenus de toute nature et leur affectation aux services publics. Les actes qu'elle accomplit pour remplir cette mission sont ceux qu'on appelle *actes de gestion*. D'un autre côté, l'administration est dépositaire d'une part d'autorité, de puissance qui est un des attributs du pouvoir exécutif. Elle est chargée de faire exécuter les lois, de régler la marche des services publics, de procurer aux citoyens les avantages d'une bonne police. Elle intervient par voie de prescriptions générales, d'injonctions ou de défenses... L'administration agit alors comme autorité, comme puissance, et les actes qu'elle fait ainsi sont des actes de commandement ou de puissance publique (1). » Pour l'auteur, l'intérêt de la distinction, que

(1) *Juridiction et contentieux*, 2e édit., 1896, p. 6.

d'ailleurs il ne justifie pas, c'est que *seuls* les actes administratifs d'autorité donnent naissance au contentieux administratif par nature et que les actes de gestion ne donnent naissance qu'à un contentieux administratif exceptionnel ou par détermination de la loi.

Le criterium de distinction, donné par M. Laferrière, est tout à fait vague ; et de plus, il est inadmissible. Le savant auteur a eu, en effet, le tort de vouloir établir une différence interne entre deux catégories d'actes juridiques d'après la différence des buts poursuivis par l'Etat administrateur au moyen de ces deux catégories d'actes. En réalité, comme on l'a déjà dit, l'Etat-administrateur ne poursuit qu'un seul et même but ; mais ce but il l'obtient par l'emploi de moyens juridiquement différents ; c'est la différence juridique interne de ces moyens que ne détermine pas M. Laferrière et qu'il faut déterminer. L'auteur paraît d'ailleurs l'avoir compris quand il dit que l'acte d'autorité est une prescription générale, une injonction, une défense ; il indique là un caractère interne de l'acte ; mais il se contredit ; car, après avoir fait la distinction d'après le but que poursuit l'Etat-administrateur, il semble vouloir déterminer la nature intrinsèque de l'acte d'autorité.

Enfin le criterium proposé par M. Laferrière aboutit à des conséquences inadmissibles. Si, comme il le dit, est acte de gestion tout acte qui tend à assurer la perception des revenus de toute nature, il faut en conclure que l'arrêté du préfet, qui rend obligatoire le rôle des contributions directes, l'arrêté de débet pris par un ministre contre un détenteur des deniers de l'Etat sont des actes de gestion. Or il nous paraît tout à fait impossible de n'y pas voir au premier chef des actes d'autorité.

Doctrine de l'Etat fisc. — Elle se rapproche beaucoup de la doctrine de M. Laferrière. Elle a eu pendant longtemps en Allemagne un grand crédit, et semble avoir été confirmée par l'article 89, § 1 du Code civil allemand. En France, elle est suivie, à leur insu d'ailleurs, par la plupart des auteurs de droit civil et par quelques publicistes.

D'après cette doctrine, il y aurait dans l'Etat deux person-

nes : la personne de puissance publique investie du pouvoir de commander, et la personne patrimoniale, le *fisc*, investie de droits exclusivement patrimoniaux. Les actes de la première seraient ceux que nous appelons actes d'autorité ; les actes de la seconde ceux que nous appelons actes de gestion.

Les controverses abondent d'ailleurs en Allemagne sur la nature exacte du *fisc*. Faut-il y voir une personne distincte véritablement de l'Etat, ou un organe de l'Etat, qui reste lui un et indivisible ? Si le fisc est une personne distincte de l'Etat, est-il une personne de droit public ou de droit privé, ou est-il une personne tantôt de droit public tantôt de droit privé, selon la nature des actes qu'il fait ? Autant de questions très vivement controversées en Allemagne (1).

Le défaut de cette doctrine est surtout d'aboutir à peu près nécessairement à créer un dualisme dans l'Etat. Or ce dualisme est inadmissible. M. Jellinek a eu bien raison d'écrire : « Rien n'est plus faux que la croyance que l'Etat et le fisc sont deux personnalités distinctes » (2). Mais si l'on n'admet pas que le *fisc* soit une personne distincte de la personnalité de l'Etat puissance, cette conception du fisc ne peut point servir à expliquer la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion.

Doctrine de M. Berthélemy. — Cet auteur admet aussi la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion et y rattache des conséquences très importantes. Il écrit : « Les actes d'administration se divisent en deux catégories : les uns sont des actes de puissance publique par lesquels (les administrateurs) commandent ou interdisent quelque chose aux administrés. Les autres sont des actes de gestion qu'ils accomplissent en leur qualité de représentants des services publics » (3). Voulant donner un criterium pratique des actes de gestion, M. Berthélemy dit : « Les actes de gestion sont des actes comme tout le monde en pourrait faire dans l'ad-

(1) Cf. Laband, *Droit public*, édit. franç., 1904, VI, p. 1 et suiv., et surtout Hatschek, *Die rechtliche Stellung des Fiscus im bürgerlichen Gesetzbuch*, 1899.

(2) *System*, 2e édit., 1905, p. 209. Rapp. Hauriou, *Droit administratif*, 5e édit., 1903, p. 216, note 2.

(3) *Droit administratif*, 4e édit., 1906, p. 18.

ministration d'un patrimoine particulier et qui n'impliquent en rien l'existence de la puissance publique » (1).

D'après notre savant collègue, la distinction des actes de gestion et des actes d'autorité est importante aux points de vue suivants. Seuls les actes de puissance publique donnent naissance au contentieux administratif par nature ; seuls les actes de gestion peuvent engager la responsabilité de la personne publique au nom de laquelle ils sont faits (On a déjà dit que la tendance de la loi et de la jurisprudence était contraire à cela). Les agents qui ne font que des actes de gestion sont, plutôt que des fonctionnaires, des employés, des onvriers de l'Etat ; ils sont liés à l'Etat par un contrat.

La doctrine de M. Berthélemy nous paraît inexacte dans son principe et dans ses conséquences. Comme M. Laferrière, le savant professeur a le tort de faire la distinction des deux catégories d'actes d'après le but que poursuit l'administration. Ce point de départ, on l'a déjà dit, ne peut conduire à rien, parce que l'administration poursuit toujours un seul et même but, et parce que, poursuivrait-elle des buts différents, à cette différence de but ne correspond point nécessairement une différence juridique entre les actes faits pour les atteindre.

Quant au criterium, auquel M. Berthélemy paraît attacher beaucoup d'importance et d'après lequel on reconnaîtrait les actes de gestion à ce que ce sont des actes que pourrait faire un simple particulier, ce n'est qu'un cercle vicieux. En effet, quand on considère l'acte fait par un administrateur, pour savoir s'il peut être fait par un particulier, il faut d'abord savoir s'il est un acte de gestion. Ce n'est donc pas la possibilité d'être fait par un particulier qui nous révèle la qualité d'acte de gestion ; c'est de la qualité d'acte de gestion reconnue à un acte qu'on peut conclure qu'il peut être fait par un particulier.

M. Berthélemy dit encore : Ce n'est pas l'Etat personne de puissance publique et l'Etat fisc qu'il faut distinguer ; c'est l'État puissance et l'Etat personne. La puissance n'est pas l'exercice d'un droit, mais d'une fonction nécessaire, les fonc-

(1) *Ibid.*, p. 43.

tionnaires qui commandent n'exercent pas les droits du souverain, ils exercent sa fonction : « Au lieu de dire *Etat personne privée*, *Etat personne publique*, il est infiniment plus simple de dire *Etat personne* et *Etat puissance*. Les actes de gestion sont faits par les fonctionnaires *représentants juridiques* de l'Etat *personne*; les actes d'autorité sont accomplis par les fonctionnaires *organes* de l'Etat *puissance* » (1). M. Berthélemy nous fait l'honneur de nous citer et déclare qu'il est tout à fait d'accord avec nous. Nous craignons bien qu'il n'en soit pas ainsi. A notre avis, scientifiquement il est impossible d'affirmer l'existence d'une personnalité de l'Etat et d'une puissance commandante appartenant à cette personnalité ; on ne constate qu'une puissance de fait appartenant dans un pays donné à un groupe d'individus, le groupe des plus forts, matériellement ou moralement. M. Berthélemy n'admet certainement pas cela. Il parle de l'Etat puissance ; donc, dans sa pensée, le titulaire de la puissance ce n'est pas le gouvernement, mais l'Etat. Il dit que les fonctionnaires, qui font des actes d'autorité, exercent la fonction du souverain ; le souverain a donc une fonction ; et pour qu'il ait une fonction, il faut qu'il soit une personne. Puissance, fonction, c'est l'Etat souverain qui en est titulaire ; M. Berthélemy revient ainsi forcément à la notion de l'Etat personne titulaire de la puissance publique.

Maintenant, qu'on dise que la puissance publique est un droit ou est la mise en œuvre d'une fonction, cela n'a aucune importance.

Doctrine de M. Hauriou. — Le savant professeur de Toulouse enseigne, sur la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion, une doctrine très ingénieuse, très savante, qui sans doute contient une part de vérité, mais qui, à notre avis, contient une part encore plus grande d'erreur (2).

L'activité administrative, dit M. Hauriou, se manifeste sous trois modes ou par trois voies : 1° la voie d'autorité ; 2° la voie de gestion publique ; 3° la voie de gestion privée.

(1) 4e édit., 1906, p. 43.

(2) Cf. Hauriou, *La gestion administrative*, 1899 ; *Droit administratif*, 5e édit., 1903, p. 201 et suiv.

La *voie d'autorité* est celle où l'administration, agissant comme puissance publique, émet des commandements adressés à l'administré. Quand l'administration agit par voie d'autorité, l'administré n'est pas un tiers avec lequel l'administration entre en commerce juridique ; il est un sujet auquel il adresse une injonction. Il en résulte que lorsque l'administration agit par voie d'autorité, l'administré ne peut jamais se prévaloir d'un droit subjectif contre la personne publique au nom de laquelle est fait l'acte d'autorité. Mais l'administration est toujours limitée par la loi, et dès lors, l'intéressé a toujours un recours objectif, recours en annulation pour faire annuler l'acte d'autorité fait en violation de la loi. Ainsi, d'après M. Hauriou, les actes d'autorité fondent le contentieux objectif ou d'annulation, mais point le contentieux subjectif ou de pleine juridiction.

La *voie de la gestion* publique est celle où l'administration, agissant au nom de la puissance publique, apparaît comme exécutant un service public et accepte des concours : concours des fonctionnaires, des entrepreneurs ou concessionnaires, des administrés. D'après M. Hauriou, ce fait que la puissance publique accepte une collaboration la force à tenir compte des intérêts de ses collaborateurs, et ceux-ci, fonctionnaires et administrés, n'apparaissent plus comme de simples sujets, mais comme des tiers avec lesquels la personne publique entre en commerce juridique. L'existence de ce commerce juridique permet la naissance, au profit des fonctionnaires, des administrés, de droits subjectifs qu'ils pourront invoquer contre la personne publique. Les actes de gestion publique donneront donc ouverture, comme les actes d'autorité, au contentieux administratif, mais au contentieux de pleine juridiction ou contentieux subjectif. Les circonstances où l'administration intervient par la voie de la gestion publique sont très nombreuses. M. Hauriou cite : tous les contrats conclus en vue du fonctionnement d'un service public, marchés de travaux publics, marché de fournitures, toutes les décisions administratives qui statuent sur une dette ou une créance d'argent, rôles d'impôt, reconnaissance ou liquidation d'une dette d'Etat, traitement, pension.

La *voie de la gestion privée* est celle où n'apparaît pas au premier plan le but de la gestion d'un service public. L'administration se conduit ici comme une personne privée ; elle use des moyens du commerce juridique privé sans jouir en principe d'aucune prérogative. Les litiges, qui naissent à l'occasion des actes de gestion privée, sont de la compétence des tribunaux judiciaires. Appartiennent à la gestion privée tous les actes qui touchent au domaine privé de l'Etat et aux entreprises privées.

Cette doctrine de M. Hauriou, quelque savante et ingénieuse qu'elle soit, est inadmissible. Son caractère artificiel apparaît immédiatement, si l'on remarque qu'elle a été inspirée à l'auteur par le désir d'expliquer et de justifier coûte que coûte certaines lois et certaines décisions du conseil d'Etat, attribuant compétence aux tribunaux administratifs dans des cas où on n'apercevait pas la raison de cette compétence, par exemple au cas de marché de fournitures passé par les ministres et au cas de responsabilité de l'Etat. M. Hauriou le reconnaît lui-même. D'autre part, il a formulé *a priori* cette proposition : là où il y a contentieux d'annulation, il y a un acte d'autorité, là où il y a contentieux de pleine juridiction, il y a un acte de gestion publique ; et toute sa théorie est artificiellement construite pour justifier cette affirmation *a priori*.

La doctrine de M. Hauriou a le tort, comme les théories précédemment indiquées, de vouloir fonder la distinction des diverses catégories d'actes administratifs sur la notion de but. Nous avons dit qu'il y avait là une erreur. M. J. Appleton (1) a formulé très nettement et très justement l'objection. La nature d'un acte, dit-il, est déterminée, non par le but poursuivi, mais par le moyen employé. Peu importe que l'acte soit fait en vue des services publics ou en vue du domaine privé ; s'il est un acte unilatéral, il reste un acte unilatéral ; s'il est un contrat, il reste un contrat. Ajoutons que le but administratif étant unique, il ne devrait y avoir qu'une seule espèce d'actes administratifs. — M. Hauriou reconnaît que l'objection est sérieuse. Mais il n'y répond que d'une manière bien vague.

(1) *Revue du droit public*, 1902, II, p. 155.

Il dit que c'est une question de philosophie juridique, que le but joue un rôle considérable dans la formation du droit. — Ce n'est pas nous qui contesterons l'importance du but dans le droit : le but fonde le droit objectif, fonde l'effet juridique d'un acte de volonté ; un acte de volonté ne produit un effet de droit que s'il est déterminé par un but reconnu par le droit objectif. Mais un même but (et le but administratif est toujours un même et unique but) peut être poursuivi et obtenu par des actes, dont la nature interne est différente, et c'est cette différence de nature interne qu'il faut déterminer. M. Hauriou, pour montrer que le but qualifie l'acte, cite l'exemple des contrats commerciaux, qui ont ce caractère, dit-il, à cause du but commercial poursuivi. C'est vrai ; mais l'acte commercial reste un acte civil quant au fond ; il peut seulement être fait en une forme particulière et entraîne dans certains pays une compétence spéciale. La différence de but entre l'acte civil et l'acte commercial n'entraîne aucune différence de fond ; et des actes commerciaux, quoique faits en vue d'un même but, peuvent être et sont de nature intrinsèque diverse. M. Hauriou ajoute lui-même : « Ce qui prouve bien que le but de l'acte le qualifie, c'est qu'il influe sur la forme elle-même ». Oui sur la forme et non sur le fond. C'est précisément notre thèse. Au reste, on pourrait montrer qu'en réalité la forme d'un acte n'est pas modifiée en raison du but poursuivi, mais en raison de la qualité de la personne intervenante.

La doctrine de M. Hauriou aboutit à créer dans l'Etat trois personnalités : la personnalité de l'Etat puissance publique, agissant par voie d'autorité, la personnalité de l'Etat puissance publique, agissant par voie de gestion publique, et la personnalité de l'Etat personne privée, agissant par voie de gestion privée. M. Hauriou s'en défend en disant que la personnalité de l'Etat reste une et indivisible, mais présente des aspects divers, se manifeste par des voies différentes. Acceptons cela. Il reste que notre savant collègue se met évidemment en contradiction avec lui-même. Si l'Etat puissance est une personne (M. Hauriou le dit expressément à la p. 197, où il parle de la jouissance des droits des personnes administra-

tives, droits de puissance publique et droits de personne privée), si la puissance publique est un droit subjectif dont l'Etat personne est titulaire, assurément cela doit être vrai, quel que soit le mode suivant lequel s'exerce cette puissance publique, et, d'après la terminologie de l'auteur, que cette puissance publique s'exerce par la voie d'autorité ou par la voie de gestion. Or sans doute, quand la puissance publique agit par la voie de la gestion, M. Hauriou déclare (p. 213) qu'elle est un droit dont le titulaire est l'Etat et qu'elle est exercée au nom de cette personne. « La puissance publique agit au nom d'une personnalité administrative». Mais l'auteur ajoute : « Dans la voie d'autorité, on peut se demander jusqu'à quel point les actes sont l'œuvre des personnes morales administratives... A mon avis, les actes d'autorité sont accomplis en partie au nom d'une puissance publique impersonnelle et irresponsable, mais en partie aussi au nom d'organes administratifs dans les attributions desquels ils rentrent, et au nom des personnes administratives pour le compte desquelles ils sont faits » (p. 203). Nous ne comprenons plus. Ainsi voilà des actes qui sont accomplis en partie au nom d'une puissance publique *impersonnelle* ; cependant cette puissance publique n'est pas tout à fait *impersonnelle*, puisque, derrière elle, il y a une personne administrative, puisque les actes d'autorité sont faits *en partie* au nom des organes dans les attributions desquels ils rentrent. Il faut cependant choisir : ou l'Etat est une personne, et c'est en son nom que sont faits tous les actes étatiques ; ou l'Etat n'est pas une personne, et aucun acte n'est fait en son nom.

En définitive, la théorie de M. Hauriou est l'énoncé d'une proposition très simple enveloppée en des formules élégantes, savantes et souvent sybillines. Elle revient à ceci : dans les actes réglementaires, la personne publique formule par ses organes une règle générale et abstraite, et n'entre en relation avec aucune autre personnalité et il ne se forme point de situation juridique ; au contraire, lorsque la personne publique fait un acte administratif proprement dit, elle entre en relation avec une autre personnalité, il naît une situation de droit subjectif avec ses conséquences normales. Tout ce que

M. Hauriou dit de l'acte d'autorité n'est vrai que pour les règlements. D'autre part, nous le défions bien de citer un acte administratif véritable, qui puisse produire un effet sans le concours de fonctionnaires et d'administrés. Pour administrer, il faut — c'est un pur truisme de le dire — des administrateurs et des administrés. Quand M. Hauriou dit à la p. 207 que les rôles d'impôt sont des actes de gestion, parce que pour les recouvrer il faut le concours des contribuables, il formule une vérité malheureusement trop évidente ! Toute cette savante théorie se réduit à ceci : il y a des actes réglementaires qui ne sont pas des actes administratifs matériels, mais de véritables actes législatifs ; il y a des actes administratifs proprement dits qui font naître des situations de droit auxquels sont parties la personne publique, des fonctionnaires, des administrés. Assurément pour les actes réglementaires, il ne peut exister qu'un contentieux objectif, parce que, une situation juridique subjective n'étant pas créée, on ne peut former un recours fondé sur une situation juridique qui n'existe pas. Quant à l'acte administratif proprement dit, il peut donner lieu soit à un recours subjectif, soit à un recours objectif ; cela dépend de la personne qui forme le recours, suivant qu'elle est ou non partie à la situation juridique née de l'acte.

Que sa théorie se réduise à la distinction des actes réglementaires et des actes administratifs, M. Hauriou le reconnaît au moins implicitement quand il écrit : « La véritable nature de l'acte d'autorité s'affirme comme réglementaire et les décisions réglementaires participent bien à la fois du pouvoir de commandement et de la règle de principe... Il y a en premier lieu les décisions contenant règle générale qui sont des règlements proprement dits » (p. 266). Mais M. Hauriou veut montrer qu'il y a des actes administratifs individuels qui sont des actes d'autorité, et pour cela (tant est vraie notre objection !) il est obligé de soutenir ce paradoxe que ces actes, quoique individuels, sont cependant « des décisions réglementaires, parce qu'elles s'imposent à l'obéissance et au respect du public bien qu'elles ne contiennent pas de règle générale ». Pris en eux-mêmes ces termes sont contradictoires, parce que,

par définition même, une disposition par voie générale est celle qui s'impose au respect du public. Si M. Hauriou veut dire que l'effet de certains actes administratifs réagit sur des personnes qui ne sont pas parties à la situation juridique qui en naît, il a parfaitement raison ; mais sa formule n'est pas alors assez générale, car cela est vrai non seulement de quelques actes administratifs, mais de tous, et même de tous les actes juridiques sans exception, publics et privés. Pour ne pas sortir du domaine administratif, tous les actes de gestion indiqués par M. Hauriou, contrats administratifs, élection, rôle des contributions directes, ne s'imposent-ils pas au respect du public, suivant la formule de l'auteur ?

Comme exemple d'actes individuels d'autorité, M. Hauriou (p. 266) cite la nomination de fonctionnaire, qui, dit-il, est un acte d'autorité parce que, quoique individuel, il a quelque chose de réglementaire, puisque le fonctionnaire une fois nommé aura droit à l'obéissance de tous (p. 266). — C'est mal raisonné, parce que si le fonctionnaire a droit à l'obéissance de tous, ce n'est pas en vertu de sa nomination, c'est en vertu de la loi de compétence fonctionnelle, dont l'application à une personne déterminée est subordonnée à la nomination de cette personne. L'acte d'autorité, au sens de M. Hauriou, c'est la loi de compétence. L'acte de nomination a en lui-même tous les caractères que M. Hauriou attribue à l'acte de gestion. « Le signe extérieur de l'acte de gestion, dit-il, est que l'administration exécute un service public ou une opération et y accepte des concours ». Or le premier acte d'exécution d'un service public, n'est-ce pas la nomination des fonctionnaires de ce service ; et la nomination d'un fonctionnaire n'implique-t-elle pas au premier chef le concours de ce fonctionnaire ? M. Hauriou dit que toutes les questions de traitement, de pension, se rattachent à la gestion administrative ; mais elles se rattachent à l'acte de nomination ; donc l'acte de nomition est un acte de gestion. Mais, dira-t-il, l'acte de nomination est un acte d'autorité puisqu'il donne naissance au contentieux objectif. Point du tout. Si un tiers, touché indirectement par la nomination, l'attaque, il le fera évidemment par le recours objectif pour excès de pouvoir fondé sur la violation de la loi

(cf. arrêts du conseil d'Etat, affaires Lot, Molinier et Savary, 11 décembre 1903 et 18 mars 1904). Si au contraire le fonctionnaire partie à la situation juridique née de l'acte de nomination invoque cette situation pour prétendre, par exemple, à un droit de créance contre l'Etat, il y aura contentieux subjectif ou de pleine juridiction.

M. Hauriou enseigne que l'élection d'un fonctionnaire est un acte de gestion ; comment peut-il enseigner en même temps que la nomination ne l'est pas? Les deux actes ont une nature absolument identique. Si la nomination, suivant la terminologie de M. Hauriou, a quelque chose de réglementaire, l'élection ne l'a pas moins. Mais, dit l'auteur, dans l'élection l'administration accepte le concours des électeurs. Non. L'élection est faite, comme tous les actes faits au nom d'une personne publique, par un organe de cette personne, qui pour une élection est un collège électoral, et qui pour une nomination est un fonctionnaire. Nous croyons bien que si M. Hauriou voit dans l'élection un acte de gestion, c'est tout simplement parce que, à la suite de M. Laferrière. il a vu (à tort d'ailleurs à notre avis) dans le contentieux électoral un contentieux de pleine juridiction et que, pour démontrer la proposition *a priori* qui a inspiré tout son système, il lui a fallu coûte que coûte faire rentrer l'élection dans la catégorie des actes de gestion.

Nous ne pouvons pas discuter plus longuement ce système. Nous croyons en avoir assez dit pour montrer le vide et les contradictions qui se cachent sous l'élégance et parfois l'obscurité des formules (1).

(1) Cf. pour la critique de la théorie de M. Hauriou, outre l'article déjà cité de M. J. Appleton, *Revue du droit public* ; Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, 1904, p. 62, et aussi Artur, *Séparation des pouvoirs et des fonctions*, 1905, p. 119 ; Jacquelin, *Les principes dominants du contentieux administratif*, 1899, qui dit très justement que, pour le classement en actes de puissance publique et en actes de gestion, le but de l'acte est une circonstance indifférente, mais qui peut-être contredit parfois cette proposition. M. Hauriou prétend que le conseil d'Etat a adopté sa théorie de la gestion administrative dans son arrêt Terrier, 6 février 1903, *Note* sous le dit arrêt, Sirey, 1903, III, p. 23. M. le commissaire du gouvernement Romieu, qui a conclu dans cette affaire, paraît bien avoir adopté, lui, la doctrine de M. Hauriou ; mais il n'y a rien dans l'arrêt lui-même d'où l'on puisse inférer que le conseil d'Etat ait suivi de près ou de loin la théorie de la gestion administrative.

La vraie distinction des actes d'autorité et des actes de gestion ne peut être faite qu'au point de vue du caractère interne de l'acte. Il ne faut jamais oublier notre définition de l'acte administratif. C'est un acte juridique, c'est-à-dire une manifestation de volonté faite dans le but de créer une situation de droit subjectif. Or, une pareille manifestation de volonté ne peut se produire que dans deux conditions différentes : elle peut être *unilatérale* ou *contractuelle*. L'acte unilatéral suppose une volonté qui se manifeste sans qu'il y ait aucune relation avec la manifestation d'une autre volonté. Au contraire, lorsqu'il y a contrat, le but déterminant d'une manifestation de volonté est la manifestation d'une autre volonté, de telle sorte qu'alors l'effet de droit résulte de deux manifestations de volonté déterminées l'une par l'autre. Les actes administratifs, actes juridiques, sont naturellement unilatéraux ou contractuels.

Dès lors, nous arrivons aux définitions suivantes : L'acte administratif d'autorité (ou de puissance publique) est un acte administratif produisant un effet de droit par la volonté *unilatérale* de l'agent administratif, qui fait l'acte au nom d'une personne publique. L'acte de gestion est un acte administratif produisant un effet juridique par le concours de deux volontés déterminées l'une par l'autre, dont au moins l'une est la volonté d'un agent administratif agissant au nom d'une personne publique. Telle est la seule distinction vraiment juridique que l'on puisse faire entre les actes administratifs parce qu'ils sont des actes juridiques et que c'est la seule distinction que l'on puisse faire entre les actes juridiques.

Mais pourquoi a-t-on appelé actes d'autorité (ou de puissance publique) les actes administratifs unilatéraux, et actes de gestion les actes administratifs contractuels? Cela s'explique aisément : c'est une conséquence de la conception individualiste, qui a longtemps dominé exclusivement notre législation, notre doctrine et notre jurisprudence et dont l'action est encore d'ailleurs très grande. Sous l'influence de cette conception, on a longtemps admis comme un dogme (et quelques auteurs le croient encore) qu'un effet de droit, créant ou modifiant une situation juridique entre deux personnes, ne pouvait

être produit que par le concours des volontés de ces deux personnes; qu'en un mot un effet de droit ne pouvait être créé que par un contrat; et lorsqu'en droit privé on voyait un effet de droit naître d'un acte unilatéral, on disait : il y a un quasi-contrat ou une décision toute puissante de la loi. Dès lors, lorsqu'on a étudié théoriquement en France le droit public à la fin du XIXe siècle et qu'on a vu que très fréquemment la volonté unilatérale d'un agent public, agissant au nom d'une personne publique, produisait un effet de droit, sans qu'on pût assimiler de près ou de loin cet acte à un contrat, dominé par le faux dogme du contrat, on a dit : Si, en droit public, l'effet de droit est souvent produit par un acte de volonté unilatérale, cela tient à la nature propre de la volonté qui se manifeste et qui par sa seule force peut produire un effet de droit, soit parce que les individus qui manifestent cette volonté sont les organes ou les représentants d'une personne collective publique investie d'une puissance commandante, soit parce qu'ils sont investis eux-mêmes d'une compétence spéciale, d'un *imperium*, en vertu duquel ils peuvent créer par leur seule volonté un effet de droit. D'où naturellement le nom d'actes d'autorité (ou de puissance publique) donné à ces actes administratifs unilatéraux.

Quant à l'expression « acte de gestion » employée pour désigner les actes administratifs contractuels, elle s'explique très facilement parce qu'en fait presque toujours, quand l'administration agit par contrat, c'est pour gérer, au sens général du mot, son patrimoine, c'est-à-dire l'ensemble des richesses affectées à la mission administrative. L'expression actes de gestion n'est point exacte, car très souvent, pour gérer son patrimoine, l'administration procède par voie d'acte unilatéral ; et, d'autre part, rien ne s'opposerait à ce que, pour faire autre chose que gérer son patrimoine, l'administration procédât par voie d'actes contractuels.

Etant ainsi établi que les actes d'autorité sont des actes unilatéraux et les actes de gestion des actes contractuels, on aperçoit aisément l'intérêt de la distinction entre ces deux catégories d'actes administratifs. On voit d'abord qu'il existe un intérêt théorique considérable à faire la distinction, et lui

seul suffirait pour la rendre nécessaire. Quant à l'intérêt pratique, il apparaît très net dans les pays comme la France qui ont une juridiction administrative. Les actes d'autorité, précisément parce qu'ils sont unilatéraux, doivent seuls et peuvent seuls donner naissance en principe au contentieux administratif. L'existence du contentieux administratif, sa création par le législateur de l'époque révolutionnaire ont eu essentiellement pour but d'assurer l'indépendance d'action des agents administratifs. Pour atteindre ce résultat, on a voulu empêcher que la volonté de l'agent administratif pût être interprétée, critiquée, contrôlée ou annulée par d'autres agents que les agents de l'ordre administratif et notamment par des agents de l'ordre judiciaire. D'où la création du contentieux et de la juridiction administratifs. Mais ce contentieux administratif ne peut avoir que l'étendue déterminée par le but qui a inspiré sa création : éviter un conflit entre la volonté administrative et la volonté judiciaire. Or, ce conflit n'est possible que lorsque la situation de droit, qui donne lieu au procès, est créée par la volonté seule de l'administration, ou, d'une manière plus générale, lorsque la solution de la question soumise au juge implique l'appréciation d'une volonté juridique exclusivement administrative. Il en est ainsi seulement quand il y a eu un acte administratif d'autorité, acte unilatéral, parce qu'alors seulement le juge doit apprécier la volonté juridique de l'administration.

Lorsqu'au contraire il y a un acte de gestion, acte contractuel, la situation de droit objet du procès n'est pas née de la volonté seule de l'administration ; la solution de la question soumise au juge n'implique pas l'appréciation de la volonté seule de l'administration ; il n'y a pas de conflit possible entre la volonté administrative et la volonté judiciaire. La situation est née non pas de la volonté administrative seule, mais du *complexe* des volontés concourantes. Le tribunal judiciaire pourra interpréter, annuler même l'acte de gestion, sans qu'il y ait vraiment conflit entre la volonté judiciaire et la volonté administrative, puisqu'il annule un effet produit, non par la volonté administrative, mais par un concours de volontés auquel la volonté administrative est simplement participante.

On comprend en même temps que le législateur ait cru devoir faire parfois exception à cela et établir, même à l'occasion des actes de gestion, la compétence des tribunaux administratifs. Mais la compétence ainsi créée sera exceptionnelle, ne peut être étendue et ne peut être appliquée en dehors d'un texte exprès.

Y a-t-il un criterium général qui permette de dire : dans tel cas l'administration agit par acte d'autorité (acte unilatéral); dans tel cas, elle agit par acte de gestion (acte contractuel) ? Non. Etablir un criterium général pour résoudre cette question serait revenir à la doctrine du but. Il faut, dans chaque espèce, procéder à une analyse des circonstances et rechercher si en fait il y a les éléments d'un contrat ou ceux d'un acte unilatéral. Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'il y a aujourd'hui, aussi bien dans le droit public que dans le droit privé, une tendance à la décroissance du domaine des actes contractuels et à l'accroissement du domaine des actes unilatéraux, mouvement qui se rattache à ce que nous appelons la *socialisation* du droit, laquelle a elle-même pour cause efficiente la conscience plus nette et plus forte de la solidarité sociale (1).

Y a-t-il un criterium formel qui permette de reconnaître, dans la pratique, si en fait l'administration a procédé par voie d'acte unilatéral ou par voie de contrat ? Evidemment il y en a un. Mais il est éminemment complexe ; et il est variable avec chaque espèce qui se présente. Son application demande une analyse minutieuse des conditions dans lesquelles l'administration est intervenue et aussi de la notion que se forment à à un moment donné, dans le pays considéré, administration et administrés, pour l'espèce considérée, du mode d'intervention de l'administration.

Cependant de bons auteurs ont dit : Pour savoir si l'acte administratif est unilatéral ou contractuel, il y a un moyen très simple : l'acte est unilatéral quand l'administration peut revenir sur ce qu'elle a fait, modifier, révoquer cet acte, se soustraire même aux obligations qui en résultent pour elles ; si, au contraire, l'administration ne peut pas modifier ou sup-

(1) Cf. Duguit, *L'Etat, le droit objectif*, 1901, p. 53 et suiv.

primer la situation qui résulte de l'acte, celui-ci est contractuel. On fait l'application de ce criterium pour la nomination des fonctionnaires et pour les concessions sur le domaine public. Certains auteurs ont dit : la preuve que la nomination d'un fonctionnaire est un acte unilatéral, c'est qu'en principe le fonctionnaire est révocable (1).

Cette manière de voir est, à notre avis, tout à fait fausse. Elle méconnaît une idée féconde, qui est le fondement même du droit, idée d'après laquelle la volonté unilatérale en général, et la volonté unilatérale des agents administratifs particulièrement, peut créer une situation de droit aussi énergique et produisant les mêmes conséquences que celle résultant d'un contrat. Quand l'administration peut rapporter un acte, modifier ou supprimer la situation de droit qui en était née, c'est tout simplement que cet acte n'a pas fait naître d'obligation à la charge de la personne publique ou n'a fait naître qu'une obligation révocable. Mais la situation, née d'un acte unilatéral, peut lier la personne publique aussi énergiquement que celle née d'un acte contractuel, par exemple, la situation née d'un acte d'expropriation, de réquisition, destruction d'animaux atteints de maladies contagieuses, tous actes qui sont cependant incontestablement des actes unilatéraux. La nomination de fonctionnaires, la concession sur le domaine public sont, à notre avis, des actes unilatéraux. La raison n'en est point la révocabilité de ces actes, mais simplement le fait que la volonté du fonctionnaire ou du concessionnaire n'intervient que comme condition de l'acte et non comme élément de formation. D'autre part, il y a aujourd'hui dans la jurisprudence une tendance certaine à limiter pour ces deux situations les droits de révocation discrétionnaire de l'administration.

Le criterium proposé est donc inadmissible. Il faut s'en tenir à ce qui a été dit précédemment : examiner avec soin chaque espèce ; déterminer le moment auquel l'acte juridique peut être considéré comme complètement formé, tenir compte des idées juridiques du moment, de l'intention de l'administration et des administrés.

(1) V. notamment Hauriou, *Droit administratif*, 5e édit., 1903, p. 557, note 1.

§ II

L'ACTE JURIDICTIONNEL

I

Complexité de la fonction juridictionnelle

Nous disons fonction *juridictionnelle* et non pas fonction *judiciaire*, bien que cette dernière expression soit plus communément employée. Mais, à notre avis, elle prête à confusion ; il faut réserver le mot *judiciaire* pour désigner une certaine autorité, qui, en France et dans beaucoup de pays modernes, est distincte de l'autorité administrative ; la fonction judiciaire serait la fonction exercée par l'autorité judiciaire, c'est-à-dire une fonction définie au point de vue formel. Sans doute, l'autorité judiciaire exerce surtout la fonction juridictionnelle, mais elle n'exerce pas toute la fonction juridictionnelle, et, en France, l'autorité administrative fait beaucoup d'actes juridictionnels. D'autre part, l'autorité judiciaire fait beaucoup d'actes qui, de leur nature, sont des actes administratifs. C'est donc la fonction juridictionnelle et non la fonction judiciaire, dont il nous faut déterminer le caractère, en nous plaçant exclusivement au point de vue matériel, c'est-à-dire en faisant complètement abstraction du caractère des organes, des agents, des autorités qui exercent cette fonction. Les difficultés qui se sont élevées sur ce point tiennent d'une part à ce que, encore ici, on a souvent confondu le point de vue formel et le point de vue matériel, et peut-être aussi à ce que la fonction juridictionnelle présente un caractère de complexité qui n'existe pas au même degré dans les autres fonctions de l'Etat. C'est ce caractère de complexité qui explique d'ailleurs pourquoi la fonction juridictionnelle ne s'est dégagée qu'assez tard de la fonction administrative, et comment encore sur beaucoup de points la ligne séparative des deux fonctions est assez indécise.

C'est aussi dans l'exercice de la fonction juridictionnelle qu'apparaissent surtout les conséquences de la conception

moderne de l'Etat de droit ; car c'est en vertu de cette conception que, d'une part, nous affirmons que lorsqu'un particuculier s'adresse à lui, l'Etat est obligé d'intervenir ; que d'autre part, l'Etat juge est rigoureusement lié par la loi qu'il a faite, et enfin que l'Etat est lié par la décision juridictionnelle qu'il rend comme juge.

Dans notre volume intitulé *L'Etat, le droit objectif et la loi positive* (1901), nous avons exposé une conception de la fonction juridictionnelle, de laquelle nous nous demandons aujourd'hui si elle répond bien à la réalité et si elle n'est pas trop étroite. Nous disions (p. 416) : « Un acte de juridiction est l'acte par lequel les gouvernants constatent l'existence d'une situation juridique subjective, déclarent vouloir qu'elle se réalise et annoncent que, s'il y a lieu, la contrainte matérielle dont ils disposent sera employée pour en assurer par la force, directement ou indirectement, la réalisation. Ici la volonté gouvernante n'apparaît point comme créatrice d'une situation juridique subjective nouvelle ; cette situation juridique existe déjà ; les gouvernants la constatent et déclarent vouloir qu'elle se réalise ». En un mot, nous admettions que la fonction juridictionnelle n'intervient que sur une question de droit subjectif et que le juge constate l'existence ou la non-existence d'un droit subjectif, mais ne crée jamais une situation nouvelle. Comme de tout temps il y a eu une juridiction dite répressive où le juge constate la violation, non pas d'un droit subjectif, mais de la loi, et crée une situation nouvelle en condamnant l'accusé, nous disions : il y a là un acte juridictionnel au point de vue formel, mais non au point de vue matériel. Comme aussi dans beaucoup de législations modernes et particulièrement en France, certaines juridictions (en France le Conseil d'Etat) peuvent être saisies de recours (par exemple, le recours pour excès de pouvoir) par lesquels le requérant n'invoque point un droit subjectif, mais soutient seulement que la loi, le droit objectif, a été violée ; comme le juge saisi d'un pareil recours ne résout qu'une question de droit objectif et, s'il reconnaît que la loi a été violée, annule la situation juridique qui a été créée, nous disions encore : il y a là un acte juridictionnel en la forme, mais non au point

de vue matériel. Ça été, disions-nous, un progrès du droit moderne de soumettre les questions de droit objectif à des autorités organisées en la forme de juridiction, avec toutes les garanties des formes juridictionnelles, mais la décision qui intervient n'a du jugement que la forme ; au fond, c'est un acte administratif.

Sans aller peut-être aussi loin, divers auteurs autorisés enseignent que la fonction juridictionnelle n'intervient véritablement que lorsqu'il y a une question de droit subjectif en jeu, que le juge ne statue jamais que sur l'existence ou l'étendue d'un droit subjectif. M. Jacquelin, voulant déterminer les éléments du contentieux administratif, écrit : « Les éléments de ce contentieux sont : 1° un litige né de la violation d'un droit subjectif ; 2° une autorité publique qui dise le droit à l'occasion de ce litige ; 3° une violation du droit provenant d'un acte administratif ». Si nous négligeons les deux derniers éléments qui sont spéciaux au contentieux administratif, il apparaît bien que, dans la pensée de M. Jacquelin, pour qu'il y ait lieu à l'exercice de la fonction juridictionnelle, il faut essentiellement qu'il y ait un litige né à l'occasion d'un droit subjectif (1).

Telle est aussi certainement la pensée de M. Artur. Au début de ses articles sur *La séparation des pouvoirs et la séparation des fonctions*, parus dans cette *Revue*, M. Artur écrit : « Juger, c'est dire le droit à l'effet d'en assurer le respect, quand il y a lieu de le faire, c'est-à-dire quand il est violé ou contesté » (p. 13 du tirage à part). Il semble que, par cette formule générale, M. Artur ait en vue la violation du droit subjectif et celle du droit objectif. Mais la suite de son écrit démontre à l'évidence que, dans sa pensée, il n'y a fonction juridictionnelle que lorsque l'autorité statue sur une question de droit subjectif. Il ajoute en effet : « Cette nécessité de dire le droit en vue de le faire respecter se présente quand le droit de la société est violé par des crimes..., quand le droit d'un particulier est violé par un autre particulier ou par un acte de puissance publique » (p. 13). Il s'agit

(1) Jacquelin, *Principes dominants du contentieux administratif*, p. 191.

bien là exclusivement d'un droit subjectif. Quand l'auteur s'est trouvé en présence du recours pour excès de pouvoir, qui est certainement l'exemple type où le juge ne doit prononcer que sur une question de droit objectif, de légalité violée, il s'est attaché à démontrer que, même là, il n'y avait qu'une question de droit subjectif en jeu. Sans doute, il dit bien que « pour qu'un recours soit contentieux, si d'ailleurs les autres conditions sont remplies, il suffirait d'une violation du droit objectif » (p. 306, note 2). Mais, en même temps, il consacre quatre-vingt-huit pages de son travail (p. 305 et suiv.), illustrées par des citations innombrables d'arrêts, à tenter d'établir que, dans les recours pour excès de pouvoir, le demandeur invoque toujours un droit subjectif violé. Mais M. Hauriou lui fait observer avec infiniment de sens que ces laborieuses recherches ont été vaines, « qu'il n'a rien prouvé s'il n'a pas démontré que dans toutes les hypothèses *absolument* le réclamant s'appuie sur un droit, et que la proposition est fausse si on lui cite un seul cas où il n'y ait très évidemment en cause qu'un intérêt lésé » (1).

Dans la brochure qu'on vient de citer, M. Hauriou veut établir qu'on doit se former du contentieux une notion beaucoup plus large que celle généralement admise, que la nature juridique du contentieux doit être déterminée d'après les éléments sociaux qui le constituent, que ces éléments sont au nombre de trois : une contestation ; l'acceptation par les parties de l'instance destinée à régler pacifiquement la contestation ; et un juge public devant lequel se déroule l'instance (p. 13). M. Hauriou a tout à fait raison, quand il montre que les auteurs se trompent, qui soutiennent qu'il n'y a contentieux que lorsque se pose une question de droit subjectif et quand il déclare qu'il peut y avoir une contestation portant sur autre chose que la violation d'un droit subjectif. Mais il nous paraît qu'il n'a point résolu la question surtout importante, celle de savoir quelle est la nature matérielle, au point de vue juridique, de l'acte juridictionnel. Il semble bien que, dans la pensée de l'auteur, il n'y a juridiction que là où

(1) Hauriou, *Les éléments du contentieux*, 1905, p. 36.

il y a contentieux. Il écrit en effet à la page 41 : « Une contestation appelle un juge, quel que soit son objet antérieur, par cela seul qu'elle est portée à un certain degré d'acuité et qu'elle est susceptible de dégénérer en voie de fait ». Il n'y aurait donc lieu à juger que là où il y a contestation, quel que soit d'ailleurs l'objet de la contestation. M. Hauriou insiste beaucoup pour montrer ce qu'est un contentieux ; il fait intervenir force éléments historiques et sociologiques pour une définition qui, nous semble-t-il, n'offre aucune difficulté. Il est de toute évidence qu'il y a contentieux lorsqu'il y a deux affirmations contraires sur un point de droit objectif ou subjectif. Et M. Hauriou ne dit pas autre chose. Malgré tout, M. Hauriou a eu le grand mérite de démontrer l'étroitesse de la conception qu'on se forme habituellement, que nous-même nous nous étions formée, de la fonction juridictionnelle. Il a eu le tort de parler du contentieux seulement. En fait et rationnellement, l'autorité peut juger sans qu'il y ait litige et elle juge sur le droit objectif comme sur le droit subjectif (1).

Qu'est-ce donc que juger ? Est-ce résoudre un litige ? Non pas nécessairement. Juger, c'est constater soit l'existence d'une règle de droit, soit l'existence d'une situation de droit. L'Etat est amené à faire cette constatation lorsque la règle de droit a été violée, ou lorsque la situation juridique est méconnue dans son existence ou son étendue. La constatation étant faite, l'Etat ordonne une certaine chose sous la sanction de la contrainte. Ce qui caractérise essentiellement la fonction de juger, c'est que l'Etat est lui-même lié par la constatation du droit subjectif ou du droit objectif et que la décision qu'il rend doit être la conclusion *syllogistique* de la constatation qu'il a faite. Toute décision juridictionnelle est un syllogisme : la majeure est le rappel de la règle de droit ; la mineure est la constatation soit d'un acte ou d'un fait contraire à cette règle ou d'une situation de droit née conformément à cette règle, et

(1) Sur la fonction juridictionnelle, cons. aussi LABAND, *Droit public*, édition française, II, 1903, p. 149 et suiv. ; PAGENSTECHER, *Zur Lehre von der materiellen Rechtskraft*, 1905 ; FERNEK, *Die Rechtswidrigkeit*, 2 vol., 1903-1905 ; KREMER, *Zur Konstruction des Zivilprozess*, *Zeitschrift* de *Grünhut*, 1906, p. 289.

la conclusion est une décision qui est la conséquence nécessaire et logique de la constatation.

Le juge peut avoir un pouvoir très grand d'appréciation, relativement au droit objectif ou au droit subjectif et aux conséquences qui en résultent, relativement aux faits qui lui sont soumis; deux juges peuvent même, dans des espèces identiques, donner des solutions différentes. Mais si le juge procède régulièrement, il ne peut pas résoudre le même cas différemment suivant son bon plaisir; il ne fait pas acte de volonté à proprement parler; il ne peut pas mettre sa volonté à la place de l'opération logique, qui est dominée par une mineure et une majeure, suivant les lois de la pensée humaine. Le juge constate le droit et en tire la conclusion logique. Mais cette conclusion est une décision qui produit un effet de droit qu'il faudra déterminer; et c'est par cette décision que la fonction juridictionnelle est une fonction juridique de l'Etat.

Cette notion générale de la fonction de juger fait apparaître son caractère essentiel : prendre une décision qui est la conséquence logique et nécessaire de la constatation du droit subjectif ou du droit objectif. On voit aussi que la fonction de juger, tout en restant toujours la fonction juridictionnelle, s'exerce dans deux hypothèses différentes. D'abord, elle intervient au cas où une question se pose sur l'existence ou l'étendue d'une situation de droit subjectif (nous ne disons pas une *contestation*); le juge constate, d'après les éléments de droit et de fait, l'existence ou la non existence de cette situation; s'il en reconnaît l'existence, il en détermine l'étendue et prend une décision, conséquence logique de sa constatation, et ordonnant de réaliser la situation sous la sanction directe ou indirecte de la contrainte. Nous disons dans cette première hypothèse qu'il y a *juridiction subjective.*

La fonction juridictionnelle intervient en second lieu lorsque la question se pose de savoir si le droit objectif, la loi, a été ou non violé, soit par un acte public ou privé fait dans le but de créer une situation de droit, soit par un fait non juridique; si l'autorité constate qu'il y a eu violation, elle en tire logiquement la conséquence; elle prend une décision qui,

suivant les cas, est une annulation, une réparation ou une répression et dont l'exécution sera encore garantie par l'emploi de la contrainte s'il y a lieu. Nous disons dans cette seconde hypothèse qu'il y a *juridiction objective*.

II

De la juridiction subjective

C'est incontestablement sous cette forme qu'a d'abord apparu la fonction juridictionnelle dans l'histoire des fonctions de l'Etat. La législation romaine qui, la première, a nettement dégagé la fonction de juger, la *jurisdictio* et l'a distinguée de l'*imperium*, tout en la confiant en général aux mêmes magistrats, n'a certainement vu dans la *jurisdictio* que la fonction consistant à reconnaître l'existence d'un droit subjectif et à prononcer une condamnation, conséquence de la reconnaissance de ce droit.

Cela se comprend facilement si l'on se rappelle que le droit romain reposait essentiellement sur une conception individualiste. La rigidité de la fonction juridictionnelle apparaît d'abord dans la procédure des *actions de la loi*, dont le type, le *sacramentum*, simule encore la lutte de deux parties qui prétendent à des droits contradictoires. Le rôle du juge est, pendant la période formulaire, étroitement délimité dans la *formule* qui charge le juge d'examiner si la situation de droit existe, de condamner s'il reconnaît qu'elle existe, d'absoudre dans le cas contraire. Même la juridiction criminelle apparaît à Rome et encore pendant longtemps en Europe, jusqu'au triomphe de la procédure inquisitoire du droit canonique, comme la fonction qui consiste à décider si le droit subjectif de la victime de l'infraction a en effet été violé, et à condamner l'auteur de cette violation du droit subjectif à une réparation ou à une répression.

Aujourd'hui, c'est encore sous cette forme qu'apparaît le plus habituellement la fonction juridictionnelle, quoique son domaine décroisse au profit de la fonction juridictionnelle objective. Les législations modernes, et particulièrement la

française, se sont, sous l'influence du droit romain, imprégnées d'individualisme. Voilà pourquoi beaucoup de jurisconsultes ne voient dans la fonction juridictionnelle que la constatation d'un droit subjectif.

Ils semblent même croire qu'il n'y a fonction juridictionnelle que lorsqu'il y a litige, c'est-à-dire lorsqu'il y a deux affirmations contradictoires sur l'existence ou l'étendue d'un droit subjectif. Le plus souvent, il en est ainsi, parce que c'est précisément lorsqu'il y a contestation que se fait sentir le besoin de l'intervention de l'Etat, qui constatera l'existence ou l'inexistence de ce droit. Mais, rationnellement, il peut exister et, en fait, il existe des cas où véritablement il y a acte juridictionnel et où cependant il n'y a pas de procès. On peut citer tous les jugements qu'on appelle, dans la pratique, *jugements d'expédient* ou de *convenu* ; les parties reconnaissent une situation juridique, à la suite en général d'une transaction ; et pour donner force exécutoire et force authentique à l'acte qui constate cette convention, elles prennent un jugement. Il y a acte de juridiction et cependant il n'y a pas de procès. Nous nous demandons même si le rôle du notaire, qui consiste en droit français à constater les conventions des parties, à les rédiger par écrit et à donner à l'acte une certaine force exécutoire, n'est pas un acte de la fonction juridictionnelle. Ne doit-on pas aussi considérer comme jugements rendus en dehors d'un vrai litige tous les jugements rendus par défaut ?

M. Hauriou indique comme élément social du contentieux l'acceptation de l'instance par les parties, et il semble bien que, dans sa pensée, il n'y a juridiction que là où il y a contentieux. Mais il n'explique point les jugements par défaut. D'autre part, se plaçant au point de vue du droit administratif français, il est très embarrassé pour expliquer l'interprétation juridictionnelle non contentieuse que les ministres, suivant une pratique constante, demandent au conseil d'Etat, lorsqu'une difficulté est pendante devant eux. M. Hauriou affirme qu'il y a contentieux (p. 27) ; mais, d'après tout le long et intéressant développement qui commence à la page 46 et qui va jusqu'à la fin, il n'y a contentieux que lorsque le minis-

tre par sa décision a accepté l'instance ; or, quand il demande une interprétation juridictionnelle au conseil d'Etat, il n'y a pas encore décision prise par le ministre, puisque c'est pour prendre sa décision qu'il la demande ; il ne peut donc y avoir contentieux, et, avec la théorie de M. Hauriou, il ne peut pas y avoir acte de juridiction (1).

L'Etat, dans l'exercice de la juridiction subjective, n'intervient pas habituellement spontanément. C'est une différence notable avec la fonction administrative où l'Etat, au contraire, intervient habituellement spontanément. La différence est d'ailleurs très logique : par la fonction administrative, l'Etat fait des actes juridiques et il doit être libre d'apprécier quels actes il doit faire. Par la fonction juridictionnelle, l'Etat constate l'existence d'un droit subjectif; il n'intervient en principe que lorsque le titulaire du droit subjectif lui en adresse la demande. Mais il ne peut pas refuser d'intervenir. D'ailleurs, il peut exister et il existe des cas où l'Etat-juge intervient spontanément : ce sont des cas où la garantie du droit subjectif intéresse non seulement le titulaire du droit, mais la collectivité tout entière, et ceux où le titulaire du droit se trouve dans l'impossibilité de le faire valoir.

Nous ne disons pas que l'autorité judiciaire n'intervient pas spontanément, et que l'autorité administrative intervient spontanément. Cela se rapporterait au point de vue formel, et nous n'entendons nous placer qu'au point de vue matériel. Si l'autorité judiciaire habituellement n'intervient pas spontanément, c'est qu'habituellement elle fait des actes juridictionnels; et l'autorité administrative, dans les cas nombreux où elle fait des actes de juridiction, n'intervient pas non plus spontanément en principe.

L'Etat-juge doit appliquer la loi en vigueur au moment où s'est produit l'acte qui a donné naissance au droit subjectif invoqué en justice. Le jugement ne fait que constater l'existence du droit, et, par suite, le juge doit statuer d'après la loi en vigueur au moment où le droit est né, et non d'après celle en vigueur au moment où il statue. C'est toute la règle de la

(1) HAURIOU, *Les éléments du contentieux*, 1905.

non-rétroactivité des lois. Un acte juridique doit toujours être régi, quant à ses conditions de forme et de fond, quant à ses effets, par la loi en vigueur au moment où a eu lieu la manifestation de volonté qui le constitue.

Comme le dit très justement M. Planiol, on pourrait très logiquement, à côté de la règle : « *Locus regit actum* », formuler celle-ci : « *Tempus regit actum* ». Il faut complètement rejeter la distinction souvent faite, mais qui ne répond à rien, des droits acquis et des simples expectatives (1).

Le juge, ayant constaté l'existence d'un droit subjectif, ne peut jamais revenir sur sa décision parce qu'il constate une situation qu'il ne crée pas et qui est indépendante de lui. De même, sa décision s'impose à tous, s'impose à l'Etat, parce qu'elle est la reconnaissance d'un droit subjectif. La question de savoir pourquoi la décision juridictionnelle s'impose à l'Etat, se ramène à la question de savoir pourquoi et comment les droits subjectifs des personnalités distinctes de l'État s'imposent au respect de celui-ci.

La décision juridictionnelle, qui est simplement la reconnaissance du droit subjectif, aura exactement l'étendue du droit subjectif qu'elle constate. C'est la règle de l'autorité de la chose jugée, formulée à l'article 1351 du Code civil, règle à laquelle bien souvent on a rattaché des conséquences exagérées. Elle se réduit à ceci : la décision du juge aura la même portée, ni plus ni moins, que le droit subjectif dont elle constate l'existence et l'étendue. La formule : « Les jugements ne créent pas de droits, mais les constatent », exprime exactement la même idée.

Si le droit invoqué est un droit pécuniaire, le juge prononce une condamnation, soit qu'il fixe la somme d'argent qui doit être payée, soit qu'il ordonne une restitution, soit qu'il ordonne l'accomplissement d'une prestation, avec une astreinte. Quel est le caractère de cette condamnation ? Le juge ne crée-t-il pas alors une situation nouvelle. La condamnation n'est-elle pas en réalité un acte administratif, qui vient

(1) Cf. Planiol, *Droit civil*, I, nos 221 et suiv. : Vareilles-Sommières, *Revue critique*, 1893, p. 444 et 492.

se superposer à l'acte juridictionnel? Nous ne serions pas éloigné de le croire. Il y a longtemps qu'on a parlé de la novation qui se produit par l'effet de la condamnation. Le droit du bénéficiaire du jugement n'a plus pour cause l'acte juridique antérieur, mais la décision intervenue. Une situation nouvelle est créée, quelquefois un droit nouveau est créé, qui vient s'ajouter au droit antérieur, par exemple une condamnation accessoire à des dommages-intérêts, aux frais du procès. Très souvent le droit du bénéficiaire du jugement est plus énergiquement protégé, parce qu'il a des voies d'exécution qu'il n'avait pas avant le jugement, et qu'en droit français et dans beaucoup de législations modernes il a une garantie spéciale, l'hypothèque judiciaire (C. civil, art. 2123). A tous ces effets, nous reconnaissons bien l'acte administratif proprement dit, c'est-à-dire l'acte émanant de l'Etat et faisant naître une situation de droit subjectif, à laquelle il est partie, puisque naît pour lui du jugement l'obligation de mettre en mouvement la force matérielle pour en assurer l'exécution.

Cependant nous ne croyons pas qu'il faille séparer les deux éléments que nous venons de constater : la décision qui est la constatation du droit subjectif, et la condamnation qui est la conséquence logique de cette constatation, et qui, à certains égards, crée une situation juridique nouvelle. Les deux éléments sont indivisibles, et leur union forme le propre de la fonction juridictionnelle. La condamnation ne peut pas être séparée de la constatation du droit et être considérée comme un acte administratif autonome. L'Etat n'intervient pas pour créer une situation de droit nouvelle ; il intervient pour constater un droit subjectif préexistant, et, parce qu'il l'a constaté, pour en assurer la réalisation. Par la fonction administrative, il fait naître un droit nouveau soit spontanément soit sur la demande d'un intéressé, mais jamais il ne constate l'existence d'un droit subjectif antérieur. C'est pour cela que, bien qu'il y ait quelque chose d'administratif dans la fonction juridictionnelle, elle est bien une fonction spécifiquement distincte de la fonction administrative.

Le droit déduit en justice est souvent un droit non pécuniaire ; c'est la demande de reconnaissance d'une certaine

qualité, d'un état, par exemple de la qualité d'électeur, de l'état de Français, de l'état d'homme marié, d'enfant légitime de telle personne. En pareil cas, le juge ne prononce point de condamnation ; il constate cette qualité, cet état, et le titulaire de ce droit, armé de son jugement, peut le faire reconnaître par toute personne publique ou privée. Ces droits dérivent directement de la loi et ont, par cela même, un caractère de permanence et de généralité qui va se traduire dans le jugement qui les constate. L'état d'une personne résulte de la loi elle-même, et l'application d'une loi sur l'état des personnes à un individu déterminé est subordonnée à l'existence de tel fait. De sorte qu'en réalité, les jugements qui constatent un certain état appartenant à une personne déterminée, constatent l'existence de faits auxquels est subordonnée l'application, à cette personne, de la loi sur l'état des personnes, par exemple de la loi sur la nationalité, sur l'électorat, sur la légitimité, sur le mariage, là faillite, etc.

Par là, on voit apparaître la solution d'une question qui, en réalité, n'en est pas une et que cependant les civilistes discutent depuis des siècles. Les jugements rendus sur des questions d'état ont-ils une autorité purement relative ou une autorité absolue? La réponse est celle-ci : la portée du jugement sur une question d'état est exactement la même que celle du droit qu'il constate. Ou plus exactement le jugement constate alors l'existence de faits auxquels est subordonnée l'application de la loi sur l'état d'une personne, et c'est cette loi sur l'état d'une personne qui s'applique et qui, comme toute loi, a une portée générale. On peut préférer dire que l'état des personnes est une sorte de droit réel, opposable à tous et que le jugement qui le constate et le garantit, sera, comme le droit lui-même, opposable à tous.

Nous avons appelé *pouvoirs objectifs* les pouvoirs qui dérivent pour une personne directement de la loi, voulant montrer par là qu'ils sont la conséquence immédiate de l'application de la loi à une personne déterminée (1). Cette expression a l'avantage de distinguer les pouvoirs qui, résultant pour un

(1) V. notre livre *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, p. 140.

individu de la loi, à titre permanent, ont, comme elle, une portée générale, peuvent être opposés à tous et suivent les transformations de la loi, et d'autre part les droits vraiment subjectifs, qui naissent d'un acte juridique déterminé, sont véritablement individuels, temporaires et disparaissent lorsque le but poursuivi dans l'acte juridique qui les a fait naître a été atteint. Avec cette conception, les jugements, qui constatent l'état des personnes, se rattachent véritablement à la juridiction objective, dont il va être parlé plus loin et leur portée générale alors se comprend d'elle-même. Nous en dirons autant de tous les jugements statuant sur des questions de propriété; la propriété étant bien plutôt un pouvoir objectif qu'un droit subjectif. C'est évidemment la solution vers laquelle tendent les législations modernes; elles n'y sont pas encore complètement arrivées. La conception individualiste occupe encore une grande place dans les esprits et dans les lois.

III

De la juridiction objective

La seule question qui se pose ici est une question de droit objectif. La loi a-t-elle été violée ou non? La décision de l'Etat-juge est encore une décision qui doit être la conséquence logique de la loi; elle se ramène exactement à un syllogisme se résumant ainsi : la loi décide telle chose; telle chose contraire a été faite, donc, etc... Il faut distinguer les diverses hypothèses dans lesquelles intervient la juridiction objective.

Juridiction répressive. — La juridiction pénale est devenue aujourd'hui une juridiction objective. Pendant longtemps, tant que le système de la procédure accusatoire prévalut, elle fonctionnait comme une juridiction subjective, puisque c'était la victime de l'infraction qui faisait le procès pénal, revendiquant son droit à une répression ou à une réparation. Il en est encore dans les législations modernes resté quelques traces, — par exemple en France, le droit de citation directe en matière

correctionnelle, reconnu d'une manière générale par l'article 182 du Code d'instruction criminelle et existant dans des conditions particulières pour certains délits, comme le délit de diffamation.— Le droit de la partie civile en matière criminelle peut être considéré aussi comme un dernier reste du système accusatoire. Mais, sauf ces quelques survivances du passé, la juridiction pénale s'est *socialisée* et *objectivée*. La question qui se pose en matière pénale n'est point de savoir si telle ou telle personne a droit à ce qu'une répression soit prononcée, mais seulement de savoir si la loi a été violée ou non. M. Artur parle bien « du droit de la société qui a été violé par des crimes, délits ou contraventions... » (*Loc. cit.*, p. 13). Or, dans sa pensée, il s'agit là d'un droit subjectif. Ce droit subjectif de la société à ce qu'il n'y ait pas d'infraction est imaginaire. La société n'est une personne juridique et ne peut l'être qu'autant qu'elle est organisée en Etat ; il faudrait donc dire que l'Etat a un droit subjectif à ce qu'il n'y ait pas d'infraction commise. Conception tout au moins bizarre. La puissance publique étant conçue comme un droit, l'Etat a le droit de faire des lois prohibant et punissant certains faits, et de juger si la loi a été violée par l'accomplissement du fait prohibé. La seule question sur laquelle il y ait à statuer, c'est celle de savoir s'il y a eu ou non violation de la loi ; et c'est une pure question de droit objectif.

Comme le fait observer Binding (1), si l'Etat avait un droit subjectif à la répression, l'infracteur se trouverait débiteur de la peine vis-à-vis de l'Etat au moment même où il a commis l'infraction. Or il n'en est certainement pas ainsi, puisque le délinquant peut se soustraire à la peine dont il est menacé, avant qu'elle soit prononcée contre lui, sans porter atteinte à une situation de droit quelconque. Si l'infracteur était débiteur de la peine vis-à-vis de la société, on ne pourrait pas expliquer comment il est présumé innocent jusqu'à ce qu'il soit condamné.

Lorsque le tribunal répressif constate qu'il y a eu violation de la loi par un fait puni d'une peine, elle prononce cette

(1) *Die Normen und ihre Vertretung*, I, p. 12 et 66.

peine. La décision n'est pas alors la constatation d'un droit subjectif antérieur et l'injonction au sujet passif d'accomplir la prestation qu'il implique; la décision portant la condamnation pénale est la création d'une situation juridique entièrement nouvelle. C'est à partir de ce moment que le délinquant cesse d'être prévenu ou accusé pour devenir condamné ou débiteur de la peine. On touche ainsi du doigt la différence capitale qui existe entre l'acte de juridiction subjective et l'acte de juridiction pénale, acte de juridiction objective.

Mais, dira-t-on, une pareille décision, créant une situation juridique entièrement nouvelle, est un acte administratif et non un acte juridictionnel; c'est un acte juridictionnel en la forme, mais c'est un acte administratif au point de vue matériel. C'est la solution que nous avons donnée nous-même (1). Nous croyons que nous étions dans l'erreur. La juridiction pénale, conçue comme la mise en œuvre du droit subjectif de la victime, était bien juridiction au sens matériel : elle l'est restée depuis qu'elle est le jugement de la violation de la loi, qu'elle est juridiction objective. La condamnation n'est pas un acte administratif proprement dit parce qu'elle est la conséquence forcée, logique, de la règle de droit. La condamnation pénale apparaît encore comme la conclusion d'un syllogisme dont la majeure est la disposition de la loi, la mineure, la constatation du fait constituant l'infraction, et la conclusion, les termes de la condamnation. Il n'y a pas là véritablement un acte administratif parce qu'il n'y a pas une manifestation de volonté de l'Etat faite dans le but exclusif de créer une situation de droit nouvelle, mais une manifestation de volonté rendue *logiquement* nécessaire par la constatation de l'infraction faite à la loi.

Cela cadre parfaitement avec les dispositions de l'article 8 de la Déclaration des droits de 1789 et de l'article 4 du Code pénal : « Nulle contravention, nul délit, nul crime, ne peuvent être punis de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils fussent commis ». En effet, si, au moment où le fait a été commis, il n'était pas prévu et puni par la loi

(1) Cf. *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, p. 420.

pénale, le tribunal peut bien constater que le fait a eu lieu, mais non pas qu'il a été une violation de la loi ; la majeure du syllogisme fait défaut, et il ne peut pas condamner.

Enfin, la condamnation pénale a évidemment une portée plus générale que celle rendue sur l'existence d'un droit subjectif pécuniaire. La théorie ordinaire de la relativité de la chose jugée ne peut pas s'appliquer. Il naît à la suite de la condamnation un état (un *status*), une situation objective, bien plutôt qu'une situation subjective proprement dite, une situation qui s'impose au respect de tous.

Juridiction réparative. — Bien que cette expression ne soit pas encore passée dans l'usage, nous l'employons, parce qu'elle nous paraît commode et exacte, pour désigner la fonction juridictionnelle intervenant au cas où il y a un acte ou un fait non juridique violant la loi, mais ne constituant pas une infraction. Le principe général prohibant, quoique ne constituant pas une infraction, tout acte commis sans droit et causant un préjudice à autrui est toujours celui inscrit à l'article 1382 du Code civil. Nous n'avons pas naturellement à indiquer ici la portée de l'article 1382 d'après la doctrine et la jurisprudence actuelles, ni à déterminer les éléments de la théorie de l'abus du droit, ni davantage à rechercher s'il peut y avoir une responsabilité sans faute fondée sur le risque, une responsabilité objective. Supposons seulement un acte ne constituant pas une infraction, mais prohibé par la loi, un fait, un état de choses contraire à la loi, et étant, d'après le droit moderne (par exemple, loi du 9 avril 1898), la source d'une responsabilité. La question est portée devant un tribunal : c'est une pure question de droit objectif. D'un fait contraire au droit, d'un acte qui n'est pas fait dans l'intention de créer un droit, n'a pu naître un droit subjectif au profit de l'individu victime du préjudice. Celui-ci, en s'adressant aux tribunaux, n'invoque pas un droit subjectif, qu'il n'a pas, ne peut pas avoir ; il soutient seulement que la loi a été violée, et il demande que la juridiction tire la conséquence logique de la constatation de la violation de la loi : cette conséquence est une réparation. Le juge, en ordonnant une réparation,

exerce une juridiction objective ; il crée une situation de droit nouvelle ; son acte n'est pas un acte administratif, parce que, comme la condamnation pénale, il n'est que la conséquence logique et forcée de la constatation que la loi a été violée.

On sait que souvent le même fait peut donner naissance à une répression et à une réparation prononcées l'une et l'autre par la même juridiction ou par deux juridictions distinctes. Dans les deux cas, tout ce que l'on vient de dire reste vrai.

Juridiction de l'annulation. — On suppose maintenant que l'acte, qui est une violation de la loi, a été fait dans le but de créer une situation de droit, est un acte juridique. La conséquence de cette violation de la loi est alors l'annulation de l'acte. La juridiction saisie ne doit juger qu'une question de droit objectif ; elle ne statue pas sur l'existence d'un droit subjectif ; elle constate qu'il y a eu violation de la loi et elle tire la conséquence *logique* de cette violation qui ne peut être que l'annulation ; elle ne prononce pas de condamnation ; elle ne doit point adresser à un sujet passif qui n'existe pas l'injonction d'exécuter ; elle doit seulement prononcer l'annulation de l'acte fait en violation de la loi. Le contentieux de l'annulation est essentiellement un contentieux objectif.

Mais le contentieux objectif de l'annulation ne s'est complètement dégagé du contentieux subjectif que devant les tribunaux administratifs. Devant les tribunaux judiciaires, qui, en France, ne jugent en principe que des questions de droit privé, la conception individualiste est encore trop fortement ancrée dans les esprits pour que leur jurisprudence ait pu se soustraire à son influence ; et cela explique comment, dans les affaires d'annulation portées devant les tribunaux judiciaires, la question de droit objectif reste toujours plus ou moins mélangée à une question de droit subjectif.

Supposé un acte privé fait en violation de la loi, théoriquement le jugement qui intervient et prononce l'annulation ne statue que sur une question de droit objectif. Cependant la détermination précise du rôle du juge en pareil cas dépendra d'une théorie exacte des nullités en droit civil, théorie qui n'est point encore faite. Il est d'usage cependant de distin-

guer les nullités relatives et les nullités absolues. Il ne paraît pas douteux que, dans l'hypothèse d'une nullité relative, l'acte ayant toute sa valeur jusqu'au moment où le juge en aura prononcé la nullité, le demandeur invoque bien plutôt la disposition de la loi qu'un droit subjectif qui n'existe pas, et que le juge ne se borne pas à constater un droit, mais prononce une annulation comme conséquence de la violation de la loi. Il y a vraiment juridiction objective. Nous sommes tenté de donner la même solution au cas de nullité absolue, bien qu'on puisse soutenir qu'alors l'annulation ne résulte pas de la décision du juge, mais de la décision de la loi elle-même et que le plaideur invoque alors le droit subjectif à la constatation de cette nullité. Il ne nous est pas possible d'insister sur ces questions. Il suffit de signaler les difficultés et d'indiquer qu'il y a là un point complètement inexploré encore du droit public dans ses rapports avec le droit privé. L'intérêt de la question est surtout relatif à la portée de la sentence juridictionnelle portant annulation.

Dans l'organisation française, l'annulation comme telle des actes judiciaires est prononcée par la cour de cassation et prend le nom de *cassation*. Sans doute, les juridictions d'appel prononcent souvent l'annulation des décisions prises par le juge du premier ressort, mais elles statuent à la suite du recours en appel qui ne tend pas à soumettre au juge d'appel la seule question de légalité de la décision, mais le procès tout entier. Devant la cour de cassation, au contraire, la question de légalité de l'acte judiciaire se pose seule, sans mélange avec aucune autre question, et il semble, dès lors, que le caractère objectif de la juridiction de cassation aurait dû être déterminé, d'une manière précise, par la doctrine et par la jurisprudence. Il n'en est rien, tant est grande et persistante l'influence de la conception individualiste.

La détermination du caractère exact de la juridiction de cassation demanderait une distinction précise des cas de cassation. La cassation des décisions judiciaires peut intervenir d'abord pour atteinte à la propriété, à la liberté, au respect des contrats. On comprend que dans cette première hypothèse la juridiction de cassation ait conservé un caractère subjectif. En

effet, le droit de propriété est encore conçu, dans le droit positif français, avant tout comme un droit subjectif ; il en est de même du droit au respect des contrats qui se rattache directement au droit de propriété, et aussi de la liberté qui, en tant qu'elle est socialement garantie, est considérée, avec toutes ses conséquences, comme un droit subjectif de l'individu. Par suite, lorsqu'un particulier forme un pourvoi en cassation contre une décision judiciaire, fondé sur ce que cette décision porte atteinte à un droit de propriété, à un contrat, à la liberté individuelle, c'est un droit subjectif qu'il invoque ; et on peut dire que la cour de cassation statue véritablement sur une question de droit subjectif et non sur une question de légalité objective. Le caractère qu'a la juridiction de cassation dans ce premier cas ira naturellement en s'affaiblissant à mesure que la notion de propriété et de liberté, conçue comme droits subjectifs, disparaîtra elle-même (1).

La cassation pour excès de pouvoir (le tribunal a fait une chose qu'il n'est pas dans le pouvoir des tribunaux judiciaires de faire), pour incompétence (le tribunal a fait une chose qui n'était pas dans son pouvoir de faire), pour vice de forme, nous paraît au contraire, au premier chef, un acte de juridiction objective, au même titre que la décision du conseil d'Etat rendue sur le recours pour excès de pouvoir dont il va être parlé plus loin. La cour de cassation, on vient de l'indiquer sommairement, fait une différence entre l'incompétence et l'excès de pouvoir et prend cette dernière expression dans un sens beaucoup plus restreint que celui dans lequel il est employé en droit administratif. Mais qu'il y ait eu excès de pouvoir proprement dit ou incompétence, il est certain que le tribunal a violé la loi en faisant une chose qu'il n'avait pas le pouvoir de faire ; de même, s'il a rendu sa décision sans les formalités exigées par la loi. L'individu, qui demande la cassation pour un de ces motifs, n'invoque pas un droit subjectif ; il soutient seulement que la loi a été violée. Sans doute, M. Barthélemy, dans sa thèse *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés*, 1899, a soutenu que le particulier

(1) Cf. Duguit, *L'Etat, les gouvernants et les agents*, 1903, p. 524.

avait un droit subjectif au respect par le fonctionnaire de la loi de compétence et de la loi de forme. Il a soutenu cette thèse pour les fonctionnaires administratifs et pour le recours pour excès de pouvoir ; il la soutiendrait *a fortiori* pour les fonctionnaires judiciaires et pour le recours en cassation ; ce sont, pourrait-il dire, des droits subjectifs privés de l'individu, qui ne peuvent être séparés de leur protection sociale et qui sont invoqués comme fondement du recours en cassation. Cette opinion nous paraît insoutenable. Dans la thèse de M. Barthélemy, elle repose sur un cercle vicieux ; l'auteur déclare qu'est droit subjectif tout droit protégé par une action ; or, dit-il, il y a une action, donc il y a un droit subjectif. Mais il n'y a précisément action dans le sens où il l'entend, c'est-à-dire action donnant lieu à l'exercice de la juridiction subjective, que lorsqu'il y a un droit subjectif; il faut donc commencer par démontrer dans quel cas il y a un droit subjectif. M. Hauriou dit aussi très justement que M. Barthélemy commet une confusion de mots, parce que « un droit, au sens ordinaire, contient un pouvoir positif qui tend à se réaliser sur une chose ou vis-à-vis de quelqu'un pour en obtenir une prestation ; ici le mot droit aurait un sens négatif, ce serait le droit à ne pas être lésé par une violation de compétence, par une violation de forme » (1). La juridiction de cassation pour excès de pouvoir, incompétence et vice de forme est bien véritablement une juridiction objective. Les conséquences de ce caractère doivent apparaître surtout relativement à la portée de l'arrêt prononçant la cassation pour une de ces causes, portée qui doit être générale comme la cause de la cassation. C'est aux théoriciens de la procédure judiciaire à construire cette théorie. Nous ne pouvons ici qu'en indiquer les bases.

Devant les tribunaux autres que les tribunaux judiciaires, la juridiction objective s'est dégagée d'une manière très nette de tout mélange avec la juridiction subjective. En effet, la conception individualiste y est moins dominante, et le caractère objectif du droit apparaît plus nettement dans les rapports de droit public que dans ceux de droit privé.

(1) *Eléments du contentieux*, p. 34.

Comme exemple très net de juridiction objective, on doit signaler d'abord la juridiction des conflits, qu'elle soit exercée, comme elle l'a été pendant longtemps en France, par le gouvernement statuant seul ou après avis du conseil d'Etat, qu'elle soit exercée, comme elle l'a été de 1848 à 1852 et comme elle l'est encore depuis la loi du 24 mai 1872, par un tribunal spécial. La seule question qui est posée au tribunal des conflits est celle de savoir si la loi de compétence a été violée : a-t-elle été violée par le tribunal judiciaire qui s'est déclaré compétent, ou par le préfet qui, en prenant son arrêté de conflit, a affirmé la compétence administrative et suspendu l'œuvre du tribunal judiciaire ? Si c'est le tribunal judiciaire qui est reconnu avoir violé la loi, le tribunal des conflits annule le jugement par lequel le tribunal judiciaire s'est déclaré compétent ; si c'est le préfet, le tribunal des conflits annule l'arrêté de conflit. On ne dira pas que le tribunal des conflits statue sur un droit subjectif ; on ne l'aperçoit nulle part. Assurément on ne peut considérer comme un droit la compétence de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire ; on dit bien que le préfet *revendique* la compétence de l'ordre administratif ; mais c'est pure métaphore, et, à notre avis, la compétence ne saurait être à aucun égard considérée comme un droit subjectif. Quant aux particuliers qui sont admis à faire présenter des observations devant le tribunal des conflits, tout le monde reconnaît qu'ils ne sont point parties au procès, qu'ils ne peuvent présenter de conclusions ni obtenir de condamnation. Le tribunal des conflits rendant une décision sur juridiction objective, elle devra avoir par là même une portée générale, le principe de la relativité de la chose jugée n'a rien à faire ici ; la décision du tribunal s'impose à tous ; elle s'impose au tribunal judiciaire, qui évidemment n'était point partie à l'instance ; elle s'impose à l'administration qui n'était pas davantage partie litigante.

Le jugement du tribunal des conflits est-il bien une décision juridictionnelle ? On peut dire : lorsque depuis la loi du 16 fructidor an III jusqu'en 1848, et depuis 1852 jusqu'à la loi du 24 mai 1872, le gouvernement seul ou en conseil d'Etat statuait sur les conflits d'attribution, sa décision n'avait pas

le caractère juridictionnel ; aujourd'hui l'organe qui statue sur les conflits d'attributions n'est plus le gouvernement ; il a la forme, l'organisation habituelle des juridictions ; il statue suivant les formes juridictionnelles ; mais le caractère matériel de la décision sur conflit ne peut avoir changé pour cela ; elle est une décision juridictionnelle en la forme, mais point au fond (1). Nous estimons qu'il est plus exact de voir dans la décision sur conflit une véritable décision juridictionnelle, que ce caractère lui appartenait même lorsqu'elle était rendue par le gouvernement. La décision sur conflit possède bien le caractère syllogistique qui est le signe extérieur de toute décision juridictionnelle, quel que soit l'organe compétent pour la prendre. Depuis que la compétence à cet égard appartient au tribunal des conflits, la décision sur conflit a la forme et le fond d'une décision juridictionnelle ; auparavant, elle n'en avait pas la forme ; mais elle en avait le fond.

Le caractère de juridiction objective apparaît aussi d'une manière frappante dans la décision prise par le conseil d'Etat sur le pourvoi en cassation dirigé contre les jugements rendus par des tribunaux administratifs. En établissant que le pourvoi en cassation en matière judiciaire a le caractère objectif, nous avons fait *a fortiori* la démonstration pour le pourvoi en cassation en matière administrative. La conséquence en est la portée absolue qui doit appartenir à l'arrêt de cassation rendu par le conseil d'Etat et qui doit s'imposer à la juridiction contre la décision de laquelle le pourvoi en cassation a été dirigé (2).

Un dernier exemple très net de juridiction objective est le *recours pour excès de pouvoir*.

M. Artur (3) s'est vainement efforcé de démontrer que le

(1) Cf. Duguit, *L'Etat, les gouvernants et les agents*, p. 515 et suiv. ; Jellinek, *System*, 2e édit., 1905, p. 232.

(2) Le conseil d'Etat a rendu récemment un arrêt où il consacre cette manière de voir, en décidant que l'arrêt du conseil d'Etat cassant un arrêt de la Cour des comptes s'impose à la haute juridiction financière sur le renvoi qui lui est fait de l'affaire par le Conseil après cassation (Cons. d'Etat, 8 juillet 1904, *Rec.*, p. 557 ; dans cette *Revue*, 1904 ; et Sirey, 1905, III, 81, *Note* de M. Hauriou et *Conclusions* de M. Romieu).

(3) *Loc. cit.*, p. 305 et suiv.

recours pour excès de pouvoir était toujours fondé sur un droit subjectif. Les arrêts les plus récents du conseil d'Etat établissent, au contraire, qu'il suffit d'un intérêt et que la seule question que doit résoudre le conseil est celle de savoir si la loi de compétence a été violée ou non (1). M. Barthélémy (2) a soutenu que le recours pour excès de pouvoir était toujours fondé sur un droit subjectif, droit à la compétence, aux formes; nous avons dit plus haut que toute cette théorie reposait sur une pétition de principe. Enfin, M. Laferrière lui-même avait distingué les diverses causes du recours pour excès de pouvoir; il avait dit que le requérant, lorsqu'il fondait son recours sur l'incompétence ou le défaut de forme, n'avait qu'à prouver la violation de la loi et n'avait point à faire la preuve d'un droit subjectif, qu'au contraire lorsqu'il fondait son recours sur la fausse application de la loi, il n'était recevable que s'il faisait la preuve d'un droit subjectif auquel il aurait été fait grief (3). Déjà en 1902, nous disions que ces distinctions n'avaient pas de raison d'être, que le recours pour excès de pouvoir est toujours et simplement un recours objectif, où le demandeur doit seulement faire la preuve de la violation de la loi et le juge constater cette violation et annuler l'acte s'il la constate ; que l'existence d'un simple intérêt moral suffit pour la recevabilité du recours (4). M. Hauriou donne aujourd'hui la même solution en faisant observer très justement que la jurisprudence unifie les diverses causes de recours pour excès de pouvoir : « La jurisprudence, dit-il, paraît disposée à unifier la théorie du recours pour excès de pouvoir dans ses quatre ouvertures : incompétence, vice de forme, fausse application de la loi, détournement de pouvoir... Cette unification n'est possible que du côté de la voie de nullité rigoureusement *objective* » (5).

Dans une thèse remarquable (6), M. G. Tournyol du Clos a

(1) Hauriou, *Eléments du contentieux*, p. 34.
(2) *Essai d'une théorie sur les droits subjectifs des administrés*, 1899.
(3) *Juridiction et contentieux*, II, p. 534.
(4) *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, 1903, p. 532 et suiv.
(5) *Eléments du contentieux*, 1905, p. 33.
(6) *Essai sur le recours pour excès de pouvoir*, Paris, 1905.

mis en relief le caractère exclusivement objectif du recours pour excès de pouvoir. L'auteur détermine d'une manière très nette le domaine respectif du contentieux subjectif et du contentieux objectif, et montre que toute la théorie du recours pour excès de pouvoir, telle qu'elle est élaborée par la jurisprudence du conseil d'Etat, est de plus en plus conforme à cette conception du contentieux objectif (1).

Avec cette notion de la juridiction objective, toute la théorie du recours pour excès de pouvoir devient lumineuse. L'individu qui le forme n'invoque aucun droit et n'a besoin d'en invoquer aucun ; il vit dans un pays où est reconnu le principe de légalité, et, par conséquent, il a le pouvoir de provoquer la censure juridictionnelle de tout acte fait par l'autorité publique en violation de la loi. Toutefois, pour qu'il n'y ait pas abus dans l'exercice de ce recours, la jurisprudence exige que le requérant ait un intérêt spécial à le former ; mais il suffit d'un intérêt tout à fait indirect, d'un simple intérêt moral ; il suffit par exemple de l'intérêt qu'on a comme contribuable d'une commune à ce que ne soit pas engagée une dépense illégale (Arrêt *Casanova*, 29 mars 1901), ou de l'intérêt moral qu'il y a, pour ceux qui réunissent les conditions nécessaires pour être nommés à certaines places, à faire annuler les nominations à ces places d'individus ne réunissant pas les conditions exigées (*Lot*, 11 décembre 1903 ; *Molinier*, 4 décembre 1903 ; *Savary*, 18 mars 1904). Ces décisions sont particulièrement intéressantes, parce qu'on ne saurait dire assurément que les demandeurs à ces divers recours invoquaient un droit subjectif ; ils n'invoquaient pas assurément le droit d'être nommés à la fonction considérée ; ils savaient parfaitement qu'ils n'y avaient aucun droit.

Le conseil d'Etat saisi seulement, sur le recours pour excès de pouvoir, d'une question de légalité objective, ne peut qu'annuler l'acte ou refuser de l'annuler ; il ne peut prononcer aucune condamnation. Si le recours était fondé sur un droit subjectif, on ne comprendrait pas pourquoi le conseil

(1) Cf. aussi Beaudouin, *La notion d'intérêt dans le recours pour excès de pouvoir*, thèse, Paris, 1904.

d'Etat ne pourrait pas prononcer une condamnation. Si, par suite de l'annulation de l'acte attaqué, un droit subjectif renaît au profit du requérant, celui-ci est obligé d'intenter un second procès, procès subjectif, contre la personne publique pour faire prononcer une condamnation contre elle (Arrêt *Viaud* (*Pierre Loti*), 24 fév. 1899).

Enfin la décision du conseil d'Etat étant un acte de juridiction objective, l'annulation a une portée générale ; l'acte est annulé *erga omnes*, à l'égard de tous les agents de l'administration, à l'égard de tous les administrés.

Se pose encore ici la question de savoir s'il n'y a pas là seulement juridiction au sens formel, si la décision du conseil d'Etat n'est pas un acte administratif matériel, fait en la forme juridictionnelle. Quand, avant 1872, l'annulation sur excès de pouvoir était prononcée par le gouvernement en conseil d'Etat, n'était-ce pas une décision administrative ? Ne l'est-elle pas restée depuis que la loi de 1872 a donné au conseil d'Etat la justice *déléguée* ? Non. — Du jour où on a considéré qu'un organe quel qu'il fût devait, saisi de la question de légalité d'un acte administratif, examiner la question, lui donner une solution, et, *lié par le droit*, annuler l'acte fait en violation de la loi, de ce jour là cet organe a exercé une fonction juridictionnelle. La décision sur le recours pour excès de pouvoir est aujourd'hui un acte juridictionnel en la forme, parce qu'elle émane d'une juridiction, le conseil d'Etat ; elle est un acte juridictionnel au point de vue matériel parce que le conseil prend une décision imposée logiquement par la loi ; il ne peut pas apprécier l'opportunité de l'acte, il ne peut pas réformer l'acte ; il peut seulement constater la violation ou la non-violation de la loi et tirer la conséquence syllogistique de cette constatation ; tel est le propre de la fonction juridictionnelle. Au contraire, le supérieur hiérarchique qui annule, même pour violation de la loi, l'acte de son subordonné, ne fait pas acte de juridiction : il peut refuser de répondre à la demande d'annulation, comme il pourrait à l'inverse agir d'office ; il peut annuler, mais il peut réformer aussi ; il peut annuler pour violation de la loi ; mais il peut annuler aussi pour cause d'inopportunité. Voilà bien les caractères de l'acte

d'administration ; ils ne sont point ceux de l'acte de juridiction : et ils ne se retrouvent aucun dans la décision sur le recours pour excès de pouvoir.

Souvent encore, dans la pratique, on oppose le recours *ordinaire* au recours pour excès de pouvoir, ce qui semble indiquer que le recours pour excès de pouvoir est un recours exceptionnel. M. Artur parle des pouvoirs *exorbitants* d'annulation appartenant au conseil d'Etat en matière de recours pour excès de pouvoir, M. Hauriou annonce (1) que son étude est surtout faite pour savoir si le contentieux de l'annulation a un « caractère normal ou anormal ». Dans la pensée du savant auteur, le contentieux de l'annulation n'a certainement rien d'anormal. Telle est en effet, pour nous, la vérité incontestable. Le contentieux administratif de l'annulation est tout simplement un cas de juridiction objective, laquelle est une fonction de l'Etat aussi normale que la juridiction subjective. Ce qu'on a dit montre combien est déjà vaste le domaine de la juridiction objective; il va se préciser et s'accroître ; ce ne sera que la conséquence de la substitution constante et progressive de la conception socialiste du droit à la conception individualiste.

LÉON DUGUIT,
Professeur à l'Université de Bordeaux.

(1) *Eléments du contentieux*, p. 12.

DE L'ARBITRAGE DANS LES PROCÈS OU SONT PARTIES LES PERSONNES PUBLIQUES

(Article 69 de la loi du 17 avril 1906)

Les personnes morales du droit administratif ne peuvent pas compromettre; pour elles, les juridictions instituées par la loi sont *d'ordre public* et elles ne peuvent convenir que tel de leurs procès sera tranché par des arbitres au lieu de l'être par ces juridictions : tel était le principe certain jusqu'à la loi du 17 avril 1906.

Ce principe résultait des articles 83 et 1004 du Code de procédure civile, du moins en ce qui concerne les contestations de la compétence des tribunaux judiciaires. Pour celles ressortissant aux juges administratifs, il y avait en quelque sorte un *a fortiori* : du moment qu'il n'était pas permis à l'Etat, aux départements et aux communes de confier la connaissance de ces affaires à des juges civils, comment admettre qu'ils pussent s'en remettre, pour elles, à des arbitres ?

La jurisprudence était solidement établie dans ce sens. Plusieurs arrêts avaient affirmé le principe en matière de marchés passés dans l'intérêt des services publics (1), déclarant nulles et non avenues les clauses qui parfois prévoyaient des arbitrages. Le 25 décembre 1887 (2), un arrêt vint faire subir le même sort à un compromis passé par le Ministre de l'Instruction publique en matière de liquidation d'indemnité à un affectataire. Un arrêt du 22 janvier 1904 (3) affirmait à

(1) 17 novembre 1824, Ouvrard, *Lebon*, 1821-1825, p. 532; 17 août 1825, Boyer, *Lebon*, 1821-1825, p. 633; 6 août 1881, Sauvage, *Lebon*, p. 812.

(2) Evêque de Moulins, *Lebon*, 1887, p. 842.

(3) Ducastning, *Lebon*, 1904, p. 46.

nouveau « qu'il est de principe que les ministres ne peuvent pas compromettre ».

La jurisprudence de la Cour de cassation était également constante.

Il convient de présenter immédiatement deux remarques pour que l'exposé de l'état de la question avant 1906 soit précis.

Il importe de noter, en premier lieu, que déjà le législateur était venu apporter un certain nombre d'exceptions au principe.

C'est ainsi, en ce qui concerne le rachat de concessions de travaux publics, que la loi sur les canaux du 29 mai 1845 prévoyait la fixation de l'indemnité de rachat par une Commission arbitrale dont elle fixait la composition, et sauf la sanction d'une loi, toujours nécessaire pour ouvrir les crédits.

Un système analogue fut établi par la loi du 30 juillet 1880 sur le rachat des ponts à péage.

C'est ainsi encore que la loi du 11 juin 1880 (art. 11) sur les chemins de fer d'intérêt local portait que si le contrat n'avait pas fixé les conditions du rachat, on appliquerait le système organisé par la loi du 29 mai 1845. De même, les conventions de 1883, approuvées par une loi, prévoyaient l'intervention d'arbitres en cas de contestations dans les rapports entre le réseau d'Etat et les Compagnies voisines.

Il faut noter, en deuxième lieu, que sous le régime antérieur à 1906, s'il était interdit aux personnes morales du droit administratif, en dehors des cas strictement limités par la loi, de recourir à des arbitres, il leur a toujours été reconnu la faculté d'instituer des organes pour faciliter les ententes amiables toujours désirables. Mais, bien entendu, la décision de ces organes, de ces conciliateurs ne pouvaient avoir que la portée d'un avis, sans aucun caractère juridictionnel, et chaque partie en présence demeurait absolumeut libre d'accepter ou non leur opinion et de recourir, si elles le trouvaient bon, aux juges compétents (1).

(1) 17 mars 1893, chemins de fer du Nord, de l'Etat et autres, *Lebon*, 1893, p. 245 ; 22 janvier, Ducastning, concessionnaire dans l'enceinte de l'Exposition de

Telles étant la législation et la jurisprudence. Quels inconvénients offraient-elles?

Une formule les résumait : perte de temps et perte d'argent. Tandis que les particuliers pouvaient, lorsqu'ils le pensaient à propos, lorsque notamment la question à trancher était simple et impliquait seulement une appréciation de fait par des hommes compétents, convenir que la difficulté serait examinée par telle ou telle personne, et qu'on accepterait son appréciation, pouvaient ainsi éviter toutes les lenteurs, toutes les phases, tous les frais d'une instance devant les tribunaux, les personnes publiques ne jouissaient pas de cette faculté et étaient obligées dans tous les cas de se plier aux moules uniformes et coûteux des procédures judiciaires, — d'autant plus coûteux que les intérêts moratoires courent dès le début du procès.

Aux termes d'une note communiquée au Parlement (1), la moyenne de la durée des affaires tranchées par voie d'arbitrage au tribunal de commerce serait de 53 jours. Le relevé des procès soutenus par l'Etat devant les juridictions administratives accuserait au contraire une moyenne de 10 ans et demi.

C'est pour parer à ces inconvénients, très brièvement résumés, et pour ne pas laisser la situation des personnes publiques moins bonne que celle des particuliers, que M. le député Morlot déposa, en 1905, un amendement au projet de budget, ainsi conçu :

« Pour la liquidation de leurs dépenses de travaux publics et de fournitures, l'Etat, les départements et les communes pourront recourir à l'arbitrage tel qu'il est réglé par le livre III du Code de procédure civile » (2).

1900, *Lebon*, p. 46 : « Considérant qu'il est de principe que les ministres ne peuvent pas compromettre ; que si le cahier des charges des clauses et conditions générales, ci-dessus visé, dispose dans son article 32 qu'avant d'être déférées à la juridiction compétente les constestations entre l'administration et les concessionnaires sont soumises à un jury de trois membres, cette disposition n'institue qu'une mesure d'instruction destinée à éclairer le ministre et qui ne peut faire obstacle à ce que les concessionnaires portent leur réclamation, si elle est rejetée par le jury, devant la juridiction contentieuse ».

(1) Discours Morlot, séance du 23 mars 1906, *Officiel* du 24 mars 1906, p. 1590.

(2) Chambre des députés, session extraordinaire 1904, 22 octobre 1904, n° 74.

Lors de la discussion du budget, M. Morlot consentit au renvoi de son amendement à la Commission du budget (1).

Le Conseil d'Etat fut appelé à donner son avis, qui fut nettement défavorable (2).

En 1906, M. Morlot reprit son amendement (3) devant la Chambre, lors de la discussion du budget.

Dans la séance du 23 mars 1906, la Chambre (4), après quelques observations du Ministre des Finances, vota le projet Morlot avec l'introduction d'une très légère garantie prise à l'égard des communes (5).

Le Sénat se montra également favorable au projet, mais il pensa, avec le rapporteur de la Commission des finances, M. Milliès-Lacroix, qu'il fallait prendre quelques précautions non seulement vis-à-vis des communes, mais encore vis-à-vis de l'Etat et des départements (6). Il se rallia, en conséquence, à un texte, qui est devenu l'article 69 de la loi du 17 avril 1906 et qui est ainsi conçu :

« *Pour la liquidation de leurs dépenses de travaux publics et de fournitures, l'Etat, les départements et les communes pourront recourir à l'arbitrage tel qu'il est réglé par le livre III du Code de procédure civile.*

En ce qui concerne l'Etat, il ne pourra être procédé à l'arbitrage qu'en vertu d'un décret rendu en Conseil des Ministres et contresigné par le Ministre compétent et le Ministre des Finances.

En ce qui concerne les départements, le recours à l'arbitrage devra faire l'objet d'une délibération du Conseil général, approuvée par le Ministre de l'Intérieur.

(1) Séance du 8 mars 1905, *Officiel* du 9 mars, p. 892.

(2) Déclarations de M. le Ministre des Finances à la Chambre, séance du 23 mars 1906, *Officiel* du 24 mars, p. 1590.

(3) Session extraordinaire de 1905, 1er décembre 1905, n° 103.

(4) *Officiel*, 24 mars 1906.

(5) « Pour la liquidation de leurs dépenses de travaux publics et de fournitures, l'Etat, les départements et les communes, *celles-ci avec l'autorisation du préfet*, pourront recourir à l'arbitrage tel qu'il est réglé par le livre Ier du Code de procédure civile ».

(6) Rapport de M. Milliès-Lacroix, annexe au procès-verbal, séance du 30 mars 1906, n° 167.

En ce qui concerne les communes, la délibération du Conseil municipal décidant l'arbitrage devra être approuvée par le préfet ».

Quel est le *sens* et la *portée* de cette disposition ?

Quelles *critiques* soulève cette réforme tant au point de vue de son principe que de son organisation pratique ?

Telles sont les questions que, rapidement, nous voudrions aborder.

I. — Ce qui frappe, tout d'abord, à la lecture de ce texte, c'est qu'il n'ouvre pas toute grande la porte à l'arbitrage dans les procès où sont parties les personnes publiques. Il procède par énumération, et énumération très courte. Tandis que la loi civile porte que les particuliers, sauf des exceptions nettement limitées, peuvent « compromettre sur les droits dont ils ont la disposition », en notre matière, au contraire, ce sont les cas où dorénavant l'Etat, les départements, les communes pourront recourir à l'arbitrage qui sont limitativement fixés; c'est « *pour la liquidation de leurs dépenses de travaux publics et de fournitures* » qu'il leur sera désormais loisible de compromettre; c'est donc simplement la liste des cas d'arbitrage établis par des lois spéciales qui s'allonge de tout un ordre de contestations si on peut ainsi dire; — mais pour toutes les autres matières, la jurisprudence antérieure devra continuer à jouer : *la règle* nous semble demeurer la même; c'est seulement le cadre des exceptions qui s'élargit.

II. — Il est important, selon nous, de se bien pénétrer de ce point de vue pour ne pas accorder une valeur exagérée aux critiques qu'il est aisé de formuler contre le *principe même* de l'arbitrage appliqué aux procès des personnes publiques. Ces critiques, en effet, sont nombreuses et graves.

A. — Il peut paraître singulier, tout d'abord, que la puissance publique, qui organise des tribunaux et des procédures, renonce à leurs services quand l'occasion se présente pour elle d'y avoir recours : c'est assez peu fait, semble-t-il, pour donner confiance aux citoyens !

Et cela, d'autant mieux, que l'institution de l'arbitrage, même dans les rapports entre particuliers, a donné lieu, de la

part des jurisconsultes, à beaucoup de critiques (1), et qu'il résulte des statistiques qu'on y recourt bien rarement en matière civile.

D'ailleurs, même sous le régime de la loi des 16-24 août 1790, au moment de la plus grande faveur accordée à l'arbitrage, cette juridiction n'était appelée à prononcer que sur les intérêts privés des citoyens ayant le libre exercice de leurs droits ; si, à vrai dire, le décret du 10 juin 1793 essaya une généralisation, les abus qui en furent la conséquence en amenèrent l'abrogation par la Constitution du 5 fructidor de l'an III.

Que devient, d'autre part, avec l'institution de l'arbitrage et en ce qui concerne les litiges de la compétence des juges administratifs, le principe de la séparation des pouvoirs? On fait bon marché des graves raisons qui ont fait confier à l'administration elle-même le soin de statuer sur « le contentieux administratif » — raison de susceptibilité et besoin d'indépendance pour l'administration, raison tirée des conditions mêmes du développement du contentieux, raison tirée enfin de l'intérêt des citoyens, le juge administratif seul pouvant aller très loin dans l'appréciation des actes administratifs? Comment faire table rase de tout cela, d'autant que l'impartialité des juges administratifs n'est pas mise en doute, qu'on s'accorde même à reconnaître qu'ils mettent à leur indépendance une certaine coquetterie.

L'intérêt de tous à trouver, dans une jurisprudence ferme et nettement établie, des indications sur l'étendue des droits et obligations des parties, — spécialement dans la matière des marchés de services publics, — conduit encore à voir d'un œil assez peu favorable l'intervention d'arbitrages en ces matières. Seule la fixité de la jurisprudence, assurée par des juges permanents, est capable de déterminer avec précision le sens et la portée des clauses et conditions auxquelles entrepreneurs et fournisseurs se soumettent, et de diminuer ainsi les risques encourus dans les adjudications.

Enfin, les avantages tirés de l'économie de temps et d'argent,

(1) Le rapport présenté au Corps législatif au nom de la Commission qui a préparé la loi de 1856 abrogeant les articles 51 à 60 du Code de commerce, relatifs à l'arbitrage forcé (*Moniteur* du 30 mai 1856) s'en est fait l'écho.

qui sont la raison même de l'arbitrage, ne sont peut-être pas ici aussi complets qu'on peut être tenté de le croire au premier abord. Il y a lieu de remarquer en effet que, s'agissant de personnes morales, on entoure leur consentement au compromis de certaines formalités plus ou moins complexes.

D'autre part, ce qui est long et coûteux surtout dans les procès, ce sont les expertises et les voies de recours. Il n'y aurait vraiment économie sérieuse et le but cherché ne serait atteint qu'en renonçant aux unes et aux autres. Mais qu'on remarque bien, pour l'Etat, les départements et les communes, la gravité d'une renonciation aux garanties de l'appel ; qu'on remarque aussi qu'en se passant de l'expertise, on tourne dans un cercle vicieux : ou bien on confie l'arbitrage à des personnes désignées à raison de leur expérience technique sans avoir de notions de droit suffisantes pour trancher les difficultés juridiques ; ou bien on s'en remet à des personnes versées dans la science juridique, mais qui n'ont pas les connaissances techniques requises pour juger la contestation !

Toutes ces critiques sont fort sérieuses et on pourrait être tenté ainsi de faire grief au législateur d'avoir, non pas introduit, — puisque nous avons montré qu'il existait déjà, — mais *élargi* le champ d'application de l'arbitrage dans les procès où sont parties les personnes publiques.

Telle n'est pas cependant notre opinion. Nous pensons, au contraire, qu'une certaine place pouvait parfaitement être faite à l'arbitrage dans l'ordre de procès prévus par la loi, — quels que soient les inconvénients de principe qu'il offre. Les personnes du droit administratif ne répugnent pas au compromis : des lois spéciales, déjà, l'organisaient. Pourquoi, dès lors, ne pas l'étendre à des matières où il semble susceptible de rendre de très réels services. Il est une foule de procès naissant de la « liquidation des dépenses de travaux publics et de fournitures » où, selon nous, l'arbitrage est capable de jouer très heureusement. Il s'agit seulement de *bien choisir ces procès* : ce sont tous ceux qui sont infiniment simples au point de vue juridique, où la question à trancher est exclusivement un point de fait, une difficulté matérielle.

Nous pensons qu'il n'y a utilité de recourir à l'arbitrage que

si l'arbitre et l'expert ne forment qu'une seule et même personne, lorsque, dans la procédure normale, le juge n'intervient et ne peut raisonnablement intervenir que pour ordonner qu'il y aura expertise, pour nommer les experts, pour adopter ensuite dans sa décision les conclusions de l'expert.

Pourquoi, dans de telles hypothèses, ne pas permettre aux personnes publiques d'aller vite et économiquement, de convenir avec leur cocontractant qu'on s'en remettra à l'appréciation d'hommes de l'art en qui on a une mutuelle confiance? Nous ne le voyons pas. Voilà dans quel sens et dans quelle limite — sens et limite à apprécier dans chaque espèce par les personnes morales en jeu, par leurs représentants et leurs tuteurs — l'innovation de 1906 nous paraît heureuse et féconde. Et nous croyons que c'est dans cet esprit que ce texte a été proposé et voté.

Mais là s'arrête notre louange : si le principe de l'innovation nous paraît heureux, en revanche *l'organisation* faite de l'arbitrage, ou plus exactement *l'absence de toute organisation* nous semble essentiellement critiquable. Sans entrer dans le détail, nous voudrions, par quelques remarques, expliquer notre pensée.

L'article 69, après avoir indiqué dans quel cadre nouveau il permet à l'arbitrage de se mouvoir, se borne à un renvoi pur et simple aux « *règles du titre IV du Code de procédure civile* ».

Le seul complément qu'il donne à ces règles est l'indication de quelques formalités de tutelle, de quelques garanties dont il entend entourer le compromis des personnes morales. Du moins, faut-il se féliciter que le Sénat ait compris la nécessité de ces règles.

Elles s'imposaient d'abord pour prévenir les collusions possibles et surtout pour mettre à l'abri les fonctionnaires, représentant les administrations intéressées, des suspicions auxquelles fatalement ils seraient exposés s'ils exerçaient sans contrôle le délicat pouvoir de compromettre.

Elles s'imposaient, en outre, dans un système — le seul possible, à notre sens, — faisant de l'arbitrage une exception, une arme fort utile, mais extrêmement délicate, dont il faut

user avec grande modération et seulement pour les litiges du type que nous avons déterminé. Ce sera précisément le rôle du tuteur de contraindre les personnes morales du droit administratif à user du compromis dans cette sage limite.

Le reproche que nous ferons à la loi est de n'avoir pas institué des autorités *assez sérieuses*. Pour l'Etat, par exemple, on ne voit pas très bien l'efficacité pratique de l'intervention du Conseil des ministres dans ces matières d'ordre contentieux ; peut-être, l'exigence d'un avis du Conseil d'Etat n'eût-il pas été déplacé. Pour les communes, l'approbation du préfet ne nous semble pas devoir être un frein et un conseil de bien grande valeur ; l'expérience a montré ce que valait la tutelle du conseil de préfecture, et la loi du 8 janvier 1905 est venue lui donner la conclusion qui convenait ; on peut se demander si l'intervention du préfet sera, en matière de compromis, beaucoup plus heureuse.

L'autorité chargée de représenter la personne morale et son tuteur n'auront pas seulement à se demander s'il est sage, dans l'espèce présente, de s'en remettre à un arbitre ; ils auront encore, ceci admis, à *choisir* l'arbitre. Et ici nous pensons qu'il y a une première lacune de la loi, que ce n'était pas assez de placer ce choix sous la sauvegarde des autorités tutélaires ; le législateur lui-même aurait dû poser des règles à cet égard. Les lois spéciales de 1845 et de 1880 l'avaient bien compris et indiquaient avec soin la composition des commissions arbitrales, leur rôle et leur procédure. Rien de pareil dans le texte de 1906. Or, aux termes de la loi civile, aucune qualité n'est exigée de l'arbitre. Les parties choisissent qui bon leur semble. Bien mieux, elles peuvent convenir qu'il lui sera loisible de faire table rase des principes du droit strict, qu'il pourra statuer en équité, comme « amiable-compositeur ».

Un tel état de choses pourra avoir de regrettables conséquences. La mission de l'arbitre est difficile, et il est à craindre qu'un arbitre mal choisi et à qui on laisse toute latitude, placé entre l'intérêt d'un particulier et l'intérêt moins immédiat et moins pressant en apparence d'un service public, ait une tendance à sacrifier ce service ; que, notamment pour l'appréciation de la qualité des denrées fournies ou de l'exécu-

tion des travaux publics, il n'applique des usages d'ordre commercial ou des coutumes du pays, de préférence à la lettre des cahiers des charges, ce qui serait fort dangereux pour l'exécution à venir des marchés de services publics.

On se heurtera à des difficultés encore beaucoup plus grandes. Le Code de procédure civile, en effet, pour le fonctionnement de l'arbitrage ne prévoit et ne pouvait prévoir que l'intervention de JUGES CIVILS aux diverses phases de la procédure arbitrale. Ce sont eux qui rendent exécutoires les jugements préparatoires, qui statuent sur les actions en récusation d'arbitres, qui rendent l'ordonance d'exequatur conférant la force exécutoire à la sentence arbitrale; c'est à eux que sont portés les divers recours prévus par les articles 1023 et suivants du Code de procédure, et en particulier l'appel.

Eh bien, nous sommes renvoyés, sans explication, aux règles du Code de procédure civile. Alors, *quid* ? comment tout cela va-t-il pouvoir jouer ?... Va-t-on voir les juges civils s'immiscer dans la connaissance d'affaires que leur refusent la loi ou les principes? Est-ce le bouleversement apporté dans toutes les règles essentielles de compétence et d'ordre public ? Les parties qui, par leur accord, ne peuvent modifier les règles de compétence *ratione materiæ dans le même ordre de juridiction*, convenir par exemple que les difficultés relatives à un marché de travaux publics seront portées directement au Conseil d'Etat, pourront-elles au contraire, en pratiquant l'arbitrage, amener des tribunaux judiciaires à connaître de matières réservées aux tribunaux administratifs et violer ainsi le principe fondamental de la séparation des pouvoirs ?

Nous n'hésitons pas à affirmer qu'on ne peut attribuer une telle portée au texte que nous étudions. Nous ne nous inclinerions que devant une disposition nette et précise. En l'espèce, au contraire, rien n'indique que le législateur ait vu la question que nous soulevons et ait eu la moindre intention de porter atteinte aux règles qui servent d'assise à notre droit public.

Mais il nous a suffi de poser la difficulté pour comprendre tous les dangers, toutes les imperfections pratiques de ce texte, et sa radicale insuffisance.

Le législateur voulait permettre aux personnes publiques

de compromettre en matière de marchés de travaux publics et de fournitures. Soit ! et nous avons approuvé nettement l'idée, sagement comprise, sous réserve d'un champ d'application très circonscrit et d'une tutelle énergique et éclairée.

Mais encore fallait-il ORGANISER cet arbitrage et ne se point borner à un renvoi aux règles civiles, règles faites pour les particuliers et qui *ne peuvent s'appliquer telles quelles aux personnes du droit administratif*. C'était fatalement faire naître à chaque pas d'insolubles difficultés, pour faire cadrer ces règles avec les principes dominants de notre droit administratif.

Le législateur de 1906 aurait dû, nous semble-t-il, entrer dans la voie que lui traçait celui de 1845 et de 1880 ; ou mieux encore, faire ici une de ces délégations au Gouvernement en Conseil d'Etat, si critiquables au point de vue théorique, mais d'application pratique constante : il eût été sage de sa part, selon nous, après avoir posé le principe de la réforme et tracé ses limites, de charger un règlement d'administration publique d'élaborer les règles d'organisation et de fonctionnement de l'institution.

FERNAND COLLAVET.
Docteur en droit
Auditeur au Conseil d'Etat.

NOTES DE JURISPRUDENCE

SECTION I

Jurisprudence administrative

CONTENTIEUX DE L'ANNULATION

La jurisprudence du Conseil d'Etat et la sanction des règles sur le recrutement, la discipline et la révocation des fonctionnaires publics (1).

C. d'Etat., 9 février 1906, *Pannessot*; 1er juin 1906, *Thibaut*; 1er juin 1906, *Alcindor et autres* (4 arrêts); 6 juillet 1906, *Nicol.*

Fidèle à sa jurisprudence, le Conseil d'Etat s'attache à assurer aux fonctionnaires publics le respect des maigres garanties que, — à regret, semble-t-il, — les lois et règlements leur ont conférées. Dans les premiers mois de l'année 1906, il vient de prononcer une série d'arrêts qui constituent des documents très importants à la fois pour l'histoire de la fonction publique en France et pour la construction de la théorie de la fonction publique en droit français.

I

Sanction des règles sur le recrutement des fonctionnaires publics.

C. d'Etat, 1er juin 1906, *Alcindor et autres* (4 arrêts).

Les arrêts du Conseil d'Etat du 1er juin 1906, *Alcindor*, jettent une lumière très vive sur l'intervention des politiciens dans les fonctions publiques au début du xxe siècle. Les faits de népotisme qu'ils signalent expliquent les sentiments de révolte et d'indignation qui ont pris naissance chez beaucoup de fonctionnaires publics, sentiments qui ont amené la création de syndicats et qui contraindront peut-être le Parle-

(1) Rapprocher les notes de jurisprudence parues dans cette *Revue*, 1904, p. 517 et s. ; p. 780 et s. ; — 1905, p. 103 et s. ; p. 360 et s. ; p. 560 et s. ; — 1906, p. 59 et s.

ment à donner aux individus au service public des garanties contre l'arbitraire et le favoritisme. En même temps, les arrêts *Alcindor* révèlent la conscience qu'ont de leur force croissante les agents subalternes. Le temps semble passé où les chefs de la hiérarchie pouvaient tout oser. Le Conseil d'Etat a appris aux fonctionnaires publics de tout ordre que le caprice des ministres n'est pas toujours la seule règle pour le recrutement de la fonction publique et pour l'avancement des agents.

Les arrêts *Alcindor* resteront, je crois, célèbres. Ils sortent de l'ordinaire, d'abord par l'accumulation des abus de pouvoir qu'ils signalent; ils prouvent qu'en France, malgré les révolutions, l'esprit des politiciens (1), de quelque parti qu'ils se réclament, n'est pas respectueux de la légalité. Ils resteront aussi célèbres comme manifestation du travail qui s'est fait dans l'opinion des agents subalternes. On voit de chétifs employés de bureau entrer en guerre contre un ministre pour exiger de leur chef suprême le respect de la légalité, au moyen des armes très efficaces que le droit public français met à leur disposition.

A tous ces titres, les arrêts du 1er juin 1906, *Alcindor*, méritent d'être rapportés. Au point de vue purement juridique, ils élucident quelques questions de droit fort importantes.

Rappelons d'abord les conditions dans lesquelles la lutte s'est engagée entre un grand nombre de rédacteurs au ministère de l'Intérieur et le ministre. C'est la promotion ultra-rapide d'un certain nombre d'individus, apparentés à des politiciens influents ou fortement protégés par eux, qui a provoqué les recours.

Il suffira, pour comprendre l'émotion et l'indignation causées dans le monde des rédacteurs, de raconter la brillante carrière du sieur Chapuis.

Le 16 décembre 1904, le ministre de l'Intérieur, E. Combes, nommait d'emblée le sieur Chapuis rédacteur de 1re classe au ministère de l'Intérieur : 8 jours après, le même sieur Chapuis, bénéficiant d'un avancement considérable, était nommé inspecteur de 1re classe de l'Assistance publique dans le département de la Nièvre. La faveur ministérielle ne s'arrêtait pas là ; 4 semaines plus tard, le 20 janvier

(1) Sur l'intervention des politiciens, voyez la brochure de M. Maxime Leroy, *Le droit des fonctionnaires*, 1906 ; les articles de M. Berthod, *Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie* (*Revue politique et parlementaire*, 1906, t. XLVII, p. 413) ; de M. Paul-Boncour, *Les syndicats de fonctionnaires devant le Parlement* (*Revue socialiste*, janvier 1906) ; du professeur Berthélémy, *La crise du fonctionnarisme* (*Revue des questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, 1906).

1905, le même ministre rappelait le sieur Chapuis au ministère de l'Intérieur en qualité de sous-chef de bureau de 3e classe.

A vrai dire, le cas du sieur Chapuis n'était pas unique. Il n'était pas le seul qui eût profité de pareilles mesures de faveur : les sieurs Lacroisade, Landrut, Guindey et Trouillot avaient bénéficié de passe-droits analogues.

Vivement émus par ces nominations, un certain nombre de rédacteurs au ministère ont résolu de contester la légalité des arrêtés pris par le ministre. Dans toutes leurs requêtes, leur argumentation est sensiblement la même. Voici celle développée dans le recours dirigé contre la nomination du sieur Chapuis.

1° Aux termes de l'art. 9 du décret du 15 juillet 1897, le personnel des rédacteurs du ministère de l'Intérieur se recrute *au moyen d'un concours annuel*. Aux termes de l'art. 11 du même décret, le ministre peut, *après avis du Conseil des directeurs*, appeler aux emplois de l'administration centrale, *dans la limite du quart des vacances dans chaque emploi*, des fonctionnaires des *services extérieurs du ministère ou d'autres administrations publiques*. Malgré les termes impératifs du décret de 1897, le ministre de l'Intérieur, a, par arrêté en date du 16 décembre 1904, nommé le sieur Chapuis rédacteur de 1re classe à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, alors que, d'une part, le sieur Chapuis n'avait pas subi les épreuves du concours institué par l'art. 9 précité. D'autre part, il n'était pas fonctionnaire, étant simple employé à l'administration des tabacs ; l'avis du Conseil des directeurs n'a pas été pris ; enfin la nomination attaquée n'a pas été faite dans la limite du quart des vacances dans l'emploi de rédacteur de 1re classe. En nommant le sieur Chapuis rédacteur de 1re classe de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, concluaient les rédacteurs, le ministre a excédé la limite de ses pouvoirs.

2° Est aussi entaché d'excès de pouvoir, disaient les rédacteurs, l'arrêté, en date du 25 décembre 1904, par lequel le ministre de l'Intérieur a nommé le même sieur Chapuis inspecteur de 1re classe de l'Assistance publique pour le département de la Nièvre.

En effet, « aux termes de l'art. 3 du décret du 8 mars 1887, le personnel des inspecteurs des enfants assistés est choisi exclusivement parmi certaines catégories de fonctionnaires et notamment parmi les commis rédacteurs du ministère de l'Intérieur. Or la nomination du sieur Chapuis en qualité de rédacteur au ministère de l'Intérieur a été illégalement faite, et, au surplus, il n'en a jamais exercé les fonctions et n'a jamais touché le traitement afférent à ces fonctions. D'autre part, l'art. 5 du décret précité dispose que les inspecteurs sont, à leur entrée

dans le service, placés dans la 4e classe du cadre. Dans ces conditions, concluaient les requérants, en nommant le sieur Chapuis inspecteur de 1re classe, le ministre a excédé la limite de ses pouvoirs ».

3° Enfin, déclaraient les rédacteurs au ministère de l'Intérieur, est entaché d'excès de pouvoir l'arrêté en date du 20 janvier 1905 par lequel le ministre de l'Intérieur a nommé le sieur Chapuis sous-chef de bureau de 3e classe à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur. En effet, « aux termes de l'art. 14 du décret du 15 juillet 1897, le choix pour l'emploi de sous-chef de bureau au ministère de l'Intérieur ne peut porter que sur les rédacteurs principaux ou sur les rédacteurs ayant au moins cinq ans de services dans cet emploi, et, aux termes de l'art. 11 du même décret, le ministre peut, après avis du Conseil des directeurs, appeler aux emplois de l'administration centrale, dans les limites du quart des vacances dans chaque emploi, des fonctionnaires des services extérieurs du ministère ou d'autres administrations publiques. Or, la nomination du sieur Chapuis en qualité d'inspecteur des enfants assistés a été illégalement faite, et, au surplus, il n'en a jamais exercé les fonctions et n'a jamais touché le traitement afférent à ces fonctions. Dans ces conditions, en nommant le sieur Chapuis sous-chef de bureau de 3e classe à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, le ministre a excédé la limite de ses pouvoirs ».

Quelles réponses ont été faites à cette vigoureuse attaque? Le Conseil d'Etat, dans son arrêt, constate d'abord que « les pourvois susvisés ont été communiqués au sieur Chapuis qui n'a pas présenté d'observations en défense ».

Quant au ministre de l'Intérieur (1), dans les observations qu'il a présentées en réponse à la communication qui lui a été donnée des pourvois susvisés, il « déclare s'en rapporter à la sagesse du Conseil pour la décision à intervenir, tout en faisant observer que les pourvois sont devenus sans objet, le sieur Chapuis ayant été nommé percepteur à Juvisy-sur-Orge par arrêté du ministre des Finances en date du 17 juin 1905 et ayant cessé de faire partie du personnel de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur à partir du 1er août suivant ».

Dans les nouvelles observations qu'ils ont présentées, les sieurs Alcindor et autres, ont répliqué que « les pourvois ne sont pas devenus sans objet puisque les arrêtés attaqués n'ont été ni annulés ni rapportés et que leur régularité doit être appréciée au moment où ils ont été pris ou tout au moins déférés au Conseil d'Etat ».

(1) Le ministre en fonction, auteur des observations, n'était plus M. Combes.

Par son arrêt du 1er juin 1906, *Alcindor* (espèce *Chapuis*), le Conseil d'Etat a donné raison aux requérants et condamné les agissements du ministre. Voici le texte de l'arrêt.

Vu le décret du 15 juillet 1897 ;

Vu les décrets des 8 mars 1887, 23 avril 1900 et 7 mai 1904 ;

Vu la loi du 24 mai 1872 ;

Ouï MM. Soulier, rapporteur ; Raynal, avocat des sieurs Alcindor et autres ; Teissier, commissaire du gouvernement ;

Considérant que les pourvois susvisés sont connexes ; qu'il y a lieu, dès lors, de les joindre pour y être statué par une seule décision ;

Sur la fin de non recevoir opposée par le ministre :

Considérant que si, à la date du 17 juin 1905, le sieur Chapuis a été nommé percepteur à Juvisy-sur-Orge, le ministre de l'Intérieur n'a pas rapporté les arrêtés attaqués ; que, dès lors, les requérants ont toujours intérêt à en contester la légalité et qu'ainsi il y a lieu de statuer sur leur pourvoi ;

En ce qui concerne l'arrêté du 16 décembre 1904 :

Considérant qu'aux termes des dispositions combinées des articles 9 et 11 du décret susvisé du 15 juillet 1897, le personnel des rédacteurs du ministère de l'Intérieur se recrute au moyen d'un concours annuel, mais que le ministre peut, après avis du Conseil des directeurs, appeler aux emplois de l'administration centrale, dans la limite du quart des vacances, dans chaque emploi, les fonctionnaires des services extérieurs du ministère ou d'autres administrations publiques ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction, d'une part, que le sieur Chapuis n'a pas subi les épreuves du concours institué pour le recrutement des rédacteurs du ministère de l'Intérieur, d'autre part que, si, au moment de sa nomination au ministère de l'Intérieur, le sieur Chapuis était rédacteur à l'administration centrale du ministère des Finances, cette nomination a été faite sans que l'avis du Conseil des directeurs ait été pris et en dehors de la limite du quart des vacances dans l'emploi de rédacteur ; qu'ainsi les requérants sont fondés à soutenir que l'arrêt attaqué a été pris en violation des dispositions des articles 9 et 11 du décret du 15 juillet 1897 ;

En ce qui concerne l'arrêté du 25 décembre 1904 :

Considérant que l'article 3 du décret du 8 mars 1887, modifié par le décret du 7 mai 1904, énumère les divers fonctionnaires parmi lesquels doivent être exclusivement choisis les inspecteurs des enfants assistés et que dans cette énumération figurent les rédacteurs du ministère de l'Intérieur ayant au moins huit ans d'exercice ; qu'en outre l'article 5 du décret du 8 mars 1887 dispose que les inspecteurs seront, à leur entrée dans le service, placés dans la quatrième classe du cadre ;

Considérant, d'une part, qu'il vient d'être reconnu ci-dessus que le sieur Chapuis n'a pas été régulièrement nommé aux fonctions de rédacteur au ministère de l'Intérieur ; d'autre part, qu'il a été à son entrée dans le service de l'inspection des enfants assistés placé dans la première classe du cadre ; que, dans ces conditions, les requérants sont fondés à demander l'annulation de l'arrêté attaqué pour violation des dispositions précitées des décrets du 8 mars 1887 et du 7 mai 1904 ;

En ce qui concerne l'arrêté du 20 janvier 1905 :

Considérant qu'aux termes des dispositions combinées des articles 11 et 14 du

décret du 15 juillet 1897, le choix pour les emplois de sous-chef de bureau au ministère de l'Intérieur ne peut porter que sur les rédacteurs principaux ou les rédacteurs ayant au moins cinq ans de services dans cet emploi, mais que le ministre peut, après avis du Conseil des directeurs, appeler aux emplois de l'administration centrale, dans la limite du quart des vacances dans chaque emploi, des fonctionnaires des services extérieurs du ministère ;

Considérant qu'il vient d'être reconnu ci-dessus que le sieur Chapuis n'a été régulièrement nommé ni aux fonctions de rédacteur au ministère de l'Intérieur, ni à celles d'inspecteur départemental de l'assistance publique ; qu'il suit de là que c'est en violation des prescriptions des articles 11 et 14 du décret précité du 15 juillet 1897 que le ministre de l'Intérieur l'a nommé sous-chef de bureau de troisième classe au ministère de l'Intérieur ;

Décide :

ART. 1er

Les arrêtés susvisés du ministre de l'Intérieur en date des 16 décembre 1904, 25 décembre 1904 et 20 janvier 1905 sont annulés.

Cet arrêt *Alcindor* (espèce *Chapuis*) est surtout intéressant comme révélateur des pratiques ministérielles. Il ne soulève guère de problème nouveau de technique juridique. Il consacre, en l'accentuant, la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat sur l'intérêt qu'ont les agents d'un service public à critiquer les nominations illégales faites dans le service public auquel ils appartiennent. Cet intérêt, le Conseil d'Etat le reconnaît facilement ; il déclare recevable le recours formé par des rédacteurs contre la nomination irrégulière d'un individu *sorti plus tard du service*, ou de rédacteurs *titulaires* contre la nomination d'un rédacteur *stagiaire* (arrêt *Alcindor*, espèce *Landrut*, v. *infrà*, p. 489).

*
* *

Le Conseil d'Etat a résolu par les autres arrêts *Alcindor*, 1er juin 1906, trois questions fort intéressantes : La première, c'est la *situation juridique des attachés au cabinet d'un préfet, ou de secrétaire particulier d'un préfet, ou d'attaché au cabinet d'un ministre*. Sont-ils des fonctionnaires publics ? Leurs services sont-ils des services publics pouvant être pris en considération dans les cas où les lois ou règlements admettent aux emplois d'une certaine administration « les fonctionnaires des services extérieurs ou d'autres administrations publiques » ? Le Conseil d'Etat a répondu par la négative par l'arrêt *Alcindor*, 1er juin 1906 (espèce *Landrut*). Voici le texte de l'arrêt :

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux ;

Sur le rapport de la section du contentieux ;

Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour les sieurs Alcindor..., rédacteurs au ministère de l'Intérieur, ladite requête et ledit mé-

moire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 14 avril et 31 mai 1905 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir un arrêté en date du 21 janvier 1905 par lequel le ministre de l'Intérieur a nommé le sieur Landrut rédacteur stagiaire à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur ;

Ce faire, attendu, d'une part, que le sieur Landrut n'a pas subi les épreuves du concours institué par l'article 9 du décret du 15 juillet 1897 ; d'autre part, qu'il n'était, au moment de sa nomination, qu'auxiliaire à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et n'avait en cette qualité aucun droit à l'avancement ni aucune obligation d'effectuer des versements pour la pension de retraite ; qu'ainsi il n'était alors pas fonctionnaire ; qu'au surplus, cette nomination a été faite sans que l'avis du Conseil des directeurs ait été pris ; que, dès lors, le ministre n'a pu, sans violer les prescriptions de l'article 11 du décret précité, le nommer rédacteur stagiaire à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur ;

Vu l'arrêté attaqué ;

Vu la dépêche du ministre de l'Intérieur enregistrée comme ci-dessus le 30 novembre 1905, de laquelle il résulte que le pourvoi susvisé a été communiqué au sieur Landrut qui n'a pas présenté d'observations en défense sur papier timbré ;

Vu les observations présentées par le ministre de l'Intérieur en réponse à la communication qui lui a été donnée du pourvoi susvisé, lesdites observations enregistrées comme ci-dessus le 23 décembre 1905 et dans lesquelles le ministre déclare s'en rapporter à la sagesse du Conseil pour la décision à intervenir tout en faisant observer que *le sieur Landrut a occupé, de 1898 à 1903, les fonctions d'attaché au cabinet du préfet des Bouches-du-Rhône et de secrétaire particulier du préfet des Alpes-Maritimes, et qu'en cette qualité il rentrait parmi les fonctionnaires des services extérieurs du ministère de l'Intérieur ; que les décisions ministérielles intervenues depuis lors, qui l'ont nommé attaché au cabinet du président du Conseil des ministres, puis attaché au cabinet du ministre de l'Intérieur et enfin rédacteur stagiaire à l'administration centrale de ce ministère n'ont pu lui faire perdre la qualité de fonctionnaire dont il jouissait antérieurement ;*

Vu les nouvelles observations présentées pour les sieurs Alcindor et autres enregistrées comme ci-dessus le 9 février 1906 et tendant aux mêmes fins que leur requête susvisée par les motifs déjà exposés et en outre par les motifs, d'une part, que, bien que les exposants jouissent d'un traitement supérieur à celui du sieur Landrut, ils n'en ont pas moins intérêt à faire annuler sa nomination, puisque ce dernier pourra, lorsqu'il comptera cinq ans de services en qualité de rédacteur, être nommé sous-chef de bureau par application des dispositions de l'article 14 du décret précité de 1897 ; que, d'autre part, *les services que le sieur Landrut a pu accomplir en qualité d'attaché au cabinet d'un préfet ou de secrétaire particulier d'un préfet n'ont pu lui conférer la qualité de fonctionnaire ;*

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu le décret du 15 juillet 1897 ;

Vu la loi du 24 mai 1872 ;

Ouï M. Soulié, maître des requêtes, en son rapport ;

Ouï Me Raynal, avocat des sieurs Alcindor et autres, en ses observations :

Ouï M. Teissier, maître des requêtes, commissaire du gouvernement, en ses conclusions ;

Considérant qu'aux termes des dispositions combinées des articles 9 et 11 du décret du 15 juillet 1897, le personnel des rédacteurs du ministère de l'Intérieur se recrute au moyen d'un concours annuel, mais que le ministre peut, après avis du Conseil des directeurs, appeler aux emplois de l'administration centrale, dans la limite du quart des vacances dans chaque emploi, des fonctionnaires des services extérieurs du ministère ou d'autres administrations publiques ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction, d'une part, que le sieur Landrut n'a pas subi les épreuves du concours institué pour le recrutement des rédacteurs du ministère de l'Intérieur ; d'autre part, *qu'au moment de sa nomination aux fonctions de rédacteur stagiaire à l'administration centrale de ce ministère, il n'exerçait aucune fonction soit dans les services extérieurs du ministère, soit dans une autre administration publique ;* qu'il suit de là que les requérants sont fondés à soutenir qu'en prenant l'arrêté attaqué le ministre a violé les prescriptions des articles 9 et 11 du décret du 15 juillet 1897 ;

Décide :

ART. 1er

L'arrêté susvisé du ministre de l'Intérieur en date du 21 janvier 1905 est annulé.

*
* *

Une deuxième question très délicate a été résolue par le Conseil d'Etat ; c'est celle du *point de départ du délai imparti pour attaquer des nominations irrégulières.* La difficulté s'est présentée dans l'arrêt *Alcindor*, 1er juin 1906 (espèce *Lacroisade*).

Les sieurs Alcindor et autres, rédacteurs au ministère de l'Intérieur, par requête en date des *14 avril et 31 mai 1905*, demandaient au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir quatre arrêtés *en date des 12 février 1898, 23 mars 1900, 6 janvier 1902 et 20 octobre 1903*, par lesquels le ministre de l'Intérieur avait nommé le sieur Lacroisade rédacteur de 4e classe, de 3e classe, de 2e classe, et sous-chef de bureau de 3e classe à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur.

Les requérants offraient d'établir que « le sieur Lacroisade n'avait pas subi les épreuves du concours institué par l'article 9 du décret du 15 juillet 1897 ; que, d'autre part, il n'était, au moment de sa nomination, qu'auxiliaire à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et n'avait, dès lors, pas la qualité de fonctionnaire ; qu'au surplus, cette nomination a été faite sans que l'avis du Conseil des directeurs eût été pris ; que, dès lors, le ministre n'avait pu, sans violer les prescriptions des articles 9 et 11 du décret précité, le nommer rédacteur de 4e classe à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, et que, par suite, les arrêtés qui lui avaient conféré les avancements de classe ou de grade devaient être annulés également par voie de conséquence ».

Mais le ministre de l'Intérieur, en réponse à la communication qui

lui avait été donnée du pourvoi susvisé, tout en déclarant s'en rapporter à la sagesse du Conseil pour la décision à intervenir, formulait une grave objection. « La requête, disait-il, n'est pas recevable, *comme ayant été présentée plus de deux mois après l'insertion au* Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur *du dernier arrêté attaqué* ».

Les sieurs Alcindor et autres répondaient que « *l'insertion d'un arrêté ministériel au* Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur *n'est pas de nature à faire courir les délais de recours contre cet arrêté, alors surtout que, comme dans l'espèce, cette insertion est incomplète et ne permet pas de vérifier si la nomination qu'elle concerne a été ou non régulièrement faite* ».

De plus, ajoutaient les requérants, « si un arrêté du 1er juin 1897 a conféré au sieur Lacroisade le titre de rédacteur sans fixation de classe ni d'emploi, cet acte ne constitue pas un arrêté de nomination. D'ailleurs, le sieur Lacroisade n'a été réellement nommé rédacteur qu'à la date du 12 février 1898 ».

La question de délai a été résolue par le Conseil d'Etat en faveur des requérants. La décision mérite d'être signalée et retenue. Voici le texte de l'arrêt :

Considérant qu'aux termes des dispositions combinées des articles 9 et 11 du décret susvisé du 15 juillet 1897, le personnel des rédacteurs au ministère de l'Intérieur se recrute au moyen d'un concours annuel, mais que le ministre peut, après avis du Conseil des directeurs, appeler aux emplois de l'administration centrale, dans la limite du quart des vacances dans chaque emploi, des fonctionnaires des services extérieurs du ministère ou d'autres administrations publiques ;

Considérant, d'une part, qu'il résulte de l'instruction que le sieur Lacroisade a été nommé rédacteur de quatrième classe à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur à la date du 12 février 1898 ; que *l'arrêté le nommant à ces fonctions ainsi que celui en date du 23 mars 1900 l'élevant à la troisième classe de son emploi n'ont pas été insérés au* Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur *et qu'il ne ressort d'aucun fait que les requérants puissent être considérés comme ayant eu connaissance, plus de deux mois avant l'introduction de leur pourvoi, des conditions dans lesquelles ces arrêtés avaient été pris ; que, dans ces circonstances, aucune fin de non recevoir ne peut être opposée au dit pourvoi ;*

Considérant, d'autre part, qu'il est établi que le sieur Lacroisade n'a pas subi les épreuves du concours institué pour le recrutement des rédacteurs du ministère de l'Intérieur et qu'à la date de sa nomination il n'exerçait aucune fonction soit dans les services extérieurs du ministère, soit dans une autre administration publique ; qu'il suit de là que les requérants sont fondés à soutenir qu'en nommant, à la date du 12 février 1898, le sieur Lacroisade rédacteur à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, le ministre a violé les prescriptions des articles 9 et 11 du décret du 15 juillet 1897 et que son arrêté est entaché d'illégalité en ce qui concerne le sieur Lacroisade ;

Considérant en outre qu'il y a lieu, par voie de conséquence, d'annuler les

arrêtés du ministre de l'Intérieur en date des 23 mars 1900, 6 janvier 1902 et 20 octobre 1903 aux termes desquels le sieur Lacroisade a été appelé à divers emplois au ministère de l'Intérieur ;

Décide :

ART. 1er

L'arrêté du ministre de l'Intérieur en date du 12 février 1898 est annulé en tant qu'il a nommé le sieur Lacroisade rédacteur de quatrième classe à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur ;

Les arrêtés du ministre de l'Intérieur en date des 23 mars 1900, 6 janvier 1902 et 20 octobre 1903 sont annulés.

On remarquera que la première décision annulée est celle du 12 février 1898 (les autres le sont par voie de conséquence). Or le recours n'ayant été formé que le 14 avril 1905, on compte plus de sept ans entre la nomination attaquée et la requête. Et le Conseil d'Etat estime qu' « il ne ressort d'aucun fait que les requérants puissent être considérés comme ayant eu connaissance, plus de deux mois avant l'introduction de leur pourvoi, des conditions dans lesquelles ces arrêtés avaient été pris ». — Parmi les faits pouvant faire connaître aux intéressés la décision et de nature à faire courir le délai de deux mois, faut-il ranger l'insertion au *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur* ? Une lecture superficielle de l'arrêt semblerait conduire à cette solution. Les arrêtés, déclare le Conseil d'Etat contrairement à l'affirmation du Ministre, « n'ont pas été insérés au *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur* ». D'où, pourrait-on dire *a contrario*, s'ils avaient été insérés au dit *Bulletin*, le délai aurait commencé à courir à partir de cette insertion. — Cette conclusion ne me paraît pas exacte. D'un arrêt en date du 11 mars 1904, *Deltel*, (*Année administrative*, 1904, p. 173 et s. et la note), il semble, en effet, résulter que le Conseil d'Etat n'admette comme *publication officielle*, faisant courir les délais, que l'insertion dans un *Bulletin visé par une loi*. Or le *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur* n'a pas ce caractère. Dès lors, il n'y a pas *publication officielle* au sens précis de cette expression. — En tout cas, la formule du Conseil d'Etat n'est pas très claire.

*
* *

Une troisième question a été résolue par le Conseil d'Etat par l'arrêt *Alcindor*, 1er juin 1906 (espèce *Guindey* et *Trouillot*). En supposant qu'un agent ait été nommé irrégulièrement à un emploi public, peut-il être autorisé à permuter avec un autre agent remplissant les conditions requises pour occuper le premier emploi? ou bien le vice qui entache la première nomination entraîne-t-il la nullité de la permutation ? On voit l'intérêt pratique considérable de la question. Si la permutation

couvre le vice primitif, il deviendra possible aux chefs de la hiérarchie de tourner les règles sur le recrutement au moyen de permutations. Le Conseil d'Etat, voyant le danger, a rendu la manœuvre impossible en déclarant la permutation nulle. Voici l'espèce telle qu'elle est rapportée par l'arrêt *Alcindor*, 1er juin 1906 (espèce *Trouillot* et *Guindey*).

Par arrêté du ministre de l'Intérieur en date du 11 avril 1904, le sieur Trouillot était nommé rédacteur de 3e classe à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur; par un second arrêté en date du 1er mars 1905, le sieur Guindey, sous-préfet de Pont-l'Evêque, était nommé rédacteur de 3e classe à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur en remplacement du sieur Trouillot et *par permutation avec lui*.

En fait, le sieur Trouillot n'avait pas subi les épreuves du concours institué par l'article 9 du décret du 15 juillet 1897; sans doute, il était, au moment de sa nomination, commis rédacteur à l'Office colonial; mais sa nomination au ministère de l'Intérieur avait été faite sans que l'avis du Conseil des directeurs eût été pris, c'est-à-dire en violation des prescriptions de l'article 11 du même décret. Donc son entrée au ministère de l'Intérieur était irrégulière. C'est dans ces conditions qu'il avait été nommé sous-préfet, et remplacé dans ses fonctions au ministère de l'Intérieur par le sieur Guindey et par permutation avec celui-ci. Cette permutation est nulle, disaient les rédacteurs au ministère de l'Intérieur : « *Une permutation ne peut s'opérer régulièrement qu'entre deux fonctionnaires occupant légalement leurs postes*... Si la nomination de l'un d'eux doit être annulée comme ayant été illégalement faite, la permutation doit l'être également par voie de conséquence. Il suit de là que le ministre a excédé la limite de ses pouvoirs en nommant successivement les sieurs Trouillot et Guindey rédacteurs de troisième classe à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur ».

Dans ses observations, le ministre de l'Intérieur, en réponse à la communication qui lui avait été donnée du pourvoi, tout en déclarant s'en rapporter à la sagesse du Conseil pour la décision à intervenir, faisait observer qu'« *on ne saurait contester au sieur Guindey les droits qu'il avait, en sa qualité de sous-préfet de troisième classe jouissant d'un traitement de 4.500 francs, d'être nommé rédacteur à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur avec un traitement de 2.400 francs, par application des dispositions de l'article 11, § 2, du décret du 15 juillet 1897* ».

Le Conseil d'Etat a donné raison aux requérants et repoussé la thèse du ministre.

En ce qui concerne l'arrêté du 11 avril 1904 :

Considérant qu'aux termes des dispositions combinées des articles 9 et 11 du décret susvisé du 15 juillet 1897 le personnel des rédacteurs du ministère de l'Intérieur se recrute au moyen d'un concours annuel, mais que le ministre peut, après avis du Conseil des directeurs, appeler aux emplois de l'administration centrale, dans la limite du quart des vacances dans chaque emploi, des fonctionnaires des services extérieurs du ministère ou d'autres administrations publiques ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction et qu'il n'est pas contesté, d'une part, que *le sieur Trouillot n'a pas subi les épreuves du concours* institué pour le recrutement des rédacteurs du ministère de l'Intérieur ; d'autre part, que, si au moment de sa nomination au ministère de l'Intérieur, le sieur Trouillot était rédacteur à l'Office colonial, *cette nomination a été faite sans que l'avis du Conseil des directeurs ait été pris ;* qu'ainsi les requérants sont fondés à soutenir que le ministre a violé les dispositions des articles 9 et 11 du décret du 15 juillet 1897 ;

En ce qui concerne l'arrêté du 1er mars 1905 :

Considérant qu'il vient d'être reconnu ci-dessus que *le sieur Trouillot a été illégalement nommé aux fonctions de rédacteur au ministère de l'Intérieur ; qu'il suit de là qu'à la date du 1er mars 1905 il n'était régulièrement titulaire d'aucun emploi au dit ministère et que, dès lors, le ministre n'a pu, par application des dispositions du § 2 de l'article 11 du décret du 15 juillet 1897, autoriser une permutation entre lui et le sieur Guindey ;*

Décide :

ART. 1er

Les arrêtés susvisés du ministre de l'Intérieur en date des 11 avril 1904 et 1er mars 1905 sont annulés...

II

Sanction des règles sur l'avancement des fonctionnaires publics. — Inscription aux tableaux d'avancement.

Conseil d'Etat, 1er juin 1906, *Thibaut*.

Pour beaucoup de fonctions publiques, il existe des règlements fixant le mode d'inscription des agents sur les tableaux d'avancement en vue de leur promotion au choix à un grade supérieur.

Dans un arrêt du 15 décembre 1905, *La Taste* (dans cette *Revue*, *suprà*, p. 59 et s.), le Conseil d'Etat a reconnu, en ce qui concerne les agents militaires, le pouvoir de faire respecter, au moyen du recours pour excès de pouvoir, les règles relatives à l'inscription au tableau, attendu que « l'inscription au tableau constitue la condition essentielle de toute promotion au choix ».

Par un arrêt du 1er juin 1906, *Thibaut*, le Conseil d'Etat a précisé, en ce qui concerne les agents militaires, la nature juridique de l'inscription au tableau : « Le rang occupé par chaque candidat sur le

tableau d'avancement, affirme le Conseil d'Etat, constitue l'un des éléments d'appréciation soumis au ministre de la Guerre qui statue sur les nominations à faire au choix. » La conséquence est la suivante : Tous les agents inscrits sur le tableau « ont intérêt et sont recevables à déférer au Conseil d'Etat (*par le recours pour excès de pouvoir*) toute décision ministérielle prescrivant un mode d'inscription sur le tableau d'avancement qu'ils soutiennent être contraire aux dispositions (*réglementaires*) et qui aurait pour effet de modifier défavorablement le rang qu'ils occupaient sur ce tableau ».

Voici l'espèce de l'arrêt :

Le sieur Thibaut (Marius), adjudant commis greffier du deuxième Conseil de guerre de Paris, par requête du 4 décembre 1905, a demandé au Conseil d'annuler la décision contenue dans une circulaire du ministre de la Guerre en date du 14 septembre 1905 et par laquelle le ministre « *a prescrit de classer les sous-officiers de la justice militaire inscrits au tableau d'avancement pour le grade d'officier d'administration de troisième classe d'après l'ancienneté respective des concurrents dans le grade de sergent ou de maréchal des logis* ».

Cette décision ministérielle lésait le requérant. En effet, déclarait-il dans sa requête, « antérieurement à cette circulaire, le sieur Thibaut occupait, à raison de son ancienneté dans l'emploi d'adjudant commis greffier, le cinquième rang sur le tableau d'avancement ; or, le nouveau mode de classement basé sur l'ancienneté des concurrents dans le grade de sergent lui fait perdre plusieurs rangs ». « Il n'est ni équitable ni conforme aux prescriptions réglementaires, disait le requérant, que le paragraphe 3 de l'article 6 de l'ordonnance du 16 mars 1838 cité dans la circulaire du 14 septembre 1905 se trouve abrogé par la législation postérieure. Il n'est pas d'ailleurs applicable à l'avancement des adjudants commis greffiers, mais uniquement à la situation des sous-officiers promus le même jour au grade de sous-lieutenant. Il résulte, tant de l'article 4 de l'ordonnance du 16 mars 1838 que de l'article 10 du décret du 9 janvier 1900 relatif aux tableaux d'avancement, que l'ancienneté dans l'emploi d'adjudant commis greffier et non celle dans le grade de sergent doit déterminer le rang du sieur Thibaut sur le tableau d'avancement ». Dès lors, concluait le requérant, « le mode de classement prescrit par la circulaire ministérielle du 14 septembre 1905 est contraire à ces dispositions réglementaires ».

Dans les observations présentées en réponse à la communication qui lui a été donnée du pourvoi, le ministre de la Guerre a demandé

le maintien de la décision attaquée par le motif que « l'application de la circulaire du 14 septembre 1905 n'a pas causé au requérant un préjudice direct et immédiat, *le requérant ne se trouvant, dans aucun cas, en rang utile pour être immédiatement promu au grade supérieur ;* d'ailleurs, le ministre a le droit de procéder aux nominations sans tenir compte du rang de classement ; par suite, le requérant ne justifie pas d'un intérêt de nature à rendre le pourvoi recevable. D'autre part, continuait le ministre, le paragraphe 3 de l'article 6 de l'ordonnance du 16 mars 1838 n'est pas abrogé ; il demeure en vigueur en ce qui concerne le classement des adjudants nommés au grade de sous-lieutenant sans être sortis d'une école militaire et il est applicable aux adjudants commis greffiers. En prescrivant ce classement d'après l'ancienneté dans le grade, la circulaire du 14 septembre 1905 a donc fait une juste application des dispositions réglementaires en vigueur ».

Dans sa réplique, le sieur Thibaut a fait observer « que le mode de classement prescrit par la décision attaquée lui a causé un préjudice immédiat en lui faisant perdre plusieurs rangs sur le tableau d'avancement ; dès lors, il a intérêt et est recevable à attaquer cette décision ».

Le Conseil d'Etat a donné gain de cause au sieur Thibaut. Voici le texte de l'arrêt du 1er juin 1906 :

Vu les lois des 14 avril 1832 et 5 juin 1872 ;
Vu l'ordonnance du 16 mars 1838 ;
Vu le décret du 9 janvier 1900 ;
Vu la loi du 24 mai 1872 ;
Ouï M. Grunebaum, auditeur, en son rapport ;
Ouï Me de Ségogne, avocat du sieur Thibaut en ses observations ;
Ouï M. Arrivière, maître des requêtes, commissaire du gouvernement, en ses conclusions ;

Sur la recevabilité :

Considérant que l'une des dispositions du décret du 9 janvier 1900 a fixé le mode d'inscription des officiers assimilés et employés militaires sur les tableaux d'avancement établis en vue de leur promotion au choix à un grade supérieur ; que le rang occupé par chaque candidat sur le tableau d'avancement constitue l'un des éléments d'appréciation soumis au ministre de la Guerre qui statue sur les nominations à faire au choix ; qu'ainsi le requérant a intérêt et est recevable à déférer au Conseil d'Etat toute décision ministérielle prescrivant un mode d'inscription sur le tableau d'avancement qu'il soutient être contraire aux dispositions du décret du 9 janvier 1900 et qui aurait pour effet de modifier défavorablement le rang qu'il occupait sur ce tableau ;

Au fond :

Considérant qu'aux termes de l'article 10 du décret du 9 janvier 1900 relatif à l'établissement des tableaux d'avancement pour les propositions jusqu'au grade de commandant ou assimilés inclus, et que d'après l'article 14 de l'ordonnance

du 16 mars 1838 le rang de sous-officiers exerçant le même emploi est déterminé entre eux par l'ancienneté dans l'emploi ; qu'il n'appartenait pas au ministre de la Guerre de modifier par une circulaire ces prescriptions réglementaires et d'ordonner que les sous-officiers du service de la justice militaire seraient inscrits sur le tableau d'avancement d'après leur ancienneté dans le grade de sergent ou de maréchal des logis et non d'après leur ancienneté dans l'emploi d'adjudant commis greffier ; qu'ainsi le requérant est fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision attaquée ;

Décide :

ART. 1er

La décision contenue dans la circulaire susvisée du ministre de la Guerre en date du 14 septembre 1905 est annulée.

III

Sanction des règles sur la discipline des fonctionnaires publics

Conseil d'Etat, 6 juillet 1906, *Nicol.*

D'après l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, « tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté ».

La rédaction défectueuse de ce texte est de nature à soulever des difficultés d'interprétation. La loi prescrit-elle l'obligation d'une communication *d'office* par l'administration comme mesure préparatoire de la décision disciplinaire, ou du déplacement d'office, ou du retard dans l'avancement à l'ancienneté ? Cette interprétation, qui semble la plus raisonnable (Cpr. dans cette *Revue*, 1905, p. 362), est-elle bien celle consacrée par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 6 juillet 1906, *Nicol?*

Voici les faits :

A la suite d'une décision ministérielle de déplacement d'office, l'agent frappé réclame la communication de son dossier ; mais, sans qu'il ait été donné satisfaction à sa demande, l'agent reçoit l'injonction de rejoindre son nouveau poste. « Dans ces conditions, a décidé le Conseil d'Etat, le sieur Nicol est fondé à soutenir que la décision du ministre a été rendue en violation de l'article 65 de la loi de 1905 et à en demander l'annulation pour excès de pouvoir ».

Le Conseil d'Etat paraît interpréter la loi de 1905 de la manière suivante : la décision de déplacement d'office n'est pas absolument par-

faite par elle-même ; elle ne l'est que sous condition : la condition c'est, ou bien qu'elle ne provoque pas de demande de communication du dossier de la part de l'agent touché, ou bien, si la décision provoque cette demande, que le ministre communique le dossier ; s'il ne le fait pas, il y a violation de la loi de 1905, excès de pouvoir.

Une question non résolue par l'arrêt est celle de savoir pendant combien de temps l'efficacité de la décision sera suspendue par la possibilité d'une demande de communication du dossier. En appliquant les principes généraux sur la matière du recours pour excès de pouvoir, on peut dire que la décision ne pourra plus être attaquée pour non communication du dossier lorsque le délai pour former le recours pour excès de pouvoir sera expiré ou lorsque la décision aura été exécutée par l'intéressé dans des conditions telles que cela équivaut à un acquiescement de sa part.

Voici le texte de l'arrêt *Nicol*, 6 juillet 1906 :

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux ;

Sur le rapport de la première sous-section du contentieux ;

Vu la requête présentée par le sieur Nicol, inspecteur de l'enseignement primaire, demeurant à Mortain, ladite requête enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 4 juillet 1905, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler, pour excès de pouvoir, un arrêté en date du 10 mai 1905 par lequel le ministre de l'Instruction publique l'a nommé de Châteaulin à Mortain ;

Ce faire attendu que cette nomination constituait un déplacement d'office et une disgrâce et que, par suite, la communication préalable de son dossier aurait dû être donnée au requérant ; que cette formalité n'ayant pas été remplie, la décision du ministre est entachée d'excès de pouvoir ;

Condamner l'Etat aux dépens ;

Vu l'arrêté attaqué ;

Vu les observations présentées par le ministre de l'Instruction publique en réponse à la communication qui lui a été donnée de la requête, lesdites observations enregistrées comme ci-dessus, le 24 août 1905, et tendant au rejet du pourvoi par le motif que, dans les circonstances où il a été prononcé, le déplacement d'office du sieur Nicol ne constituait pas une disgrâce ; et que, par suite, il n'y avait pas lieu à la communication prévue par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 ;

Vu le mémoire en réplique présenté pour le sieur Nicol, ledit mémoire enregistré comme ci-dessus le 5 février 1906 et tendant aux mêmes fins que la requête par les mêmes motifs et en outre par les motifs que la loi de 1905 ne fait aucune distinction selon que le déplacement d'office constitue ou non une disgrâce ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la loi du 24 mai 1872 ;

Vu la loi du 22 avril 1905, art. 65 ;

Vu le décret du 2 novembre 1864 ;

Vu la loi du 17 avril 1906, art. 4 ;

Ouï M. Le Gouix, auditeur, en son rapport ;

Ouï Me Bressolles, au nom de Me Mornard, avocat du sieur Nicol, en ses observations ;

Ouï M. Teissier, maître des requêtes, commissaire du gouvernement, en ses conclusions ;

Considérant que la loi du 22 avril 1905, dans son article 65, dispose que : « tous les fonctionnaires civils ou militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté » ;

Considérant que par la décision du ministre de l'Instruction publique en date du 10 mai 1905 le sieur Nicol, inspecteur de l'enseignement primaire à Châteaulin, a été nommé en la même qualité à Mortain ; qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite de la notification qui lui a été donnée de la mesure prise à son égard et qui constituait un déplacement d'office, le sieur Nicol a réclamé la communication de son dossier et que, sans qu'il ait été donné satisfaction à sa demande, il a reçu l'injonction de rejoindre son nouveau poste ; que, dans ces conditions, le sieur Nicol est fondé à soutenir que la décision du ministre a été rendue en violation de la disposition législative ci-dessus rappelée et à en demander l'annulation pour excès de pouvoir ;

Sur les conclusions à fins de dépens :

Considérant que le présent litige n'est pas au nombre des contestations auxquelles l'article 2 du décret du 2 novembre 1864 non abrogé par l'article 4 de la loi des finances du 17 avril 1906 a rendu applicables les articles 130 et 131 du Code de procédure civile ; qu'il suit de là que le requérant n'est pas fondé à demander la condamnation de l'Etat aux dépens ;

Décide :

Art. 1er

La décision susvisée du ministre de l'Instruction publique en date du 10 mai 1905 est annulée ;

Art. 2

Les conclusions du sieur Nicol à fins de dépens sont rejetées.

Art. 3

Expédition de la présente décision sera transmise au ministre de l'Instruction publique.

IV

Sanction des règles sur la mise à la retraite des fonctionnaires

Conseil d'Etat, 9 février 1906, *Pannessot*.

Aux termes de l'article 47 du décret du 9 novembre 1853 modifié par le décret du 27 mai 1897 (art. 1er), « le fonctionnaire admis à faire valoir ses droits à la retraite pour ancienneté, par application des §§ 1 et 2 de l'article 5 de la loi du 9 juin 1853, continue à exercer ses fonc-

tions jusqu'à la délivrance de son brevet de pension, *à moins de décision contraire rendue sur sa demande ou motivée soit par la suppression de son emploi, soit par l'intérêt du service...* ».

Il y a là une mesure très favorable aux fonctionnaires ; ceux-ci, pendant la période de liquidation et de concession de pension, ne sont pas exposés à rester dénués de ressources. Avant 1897, les fonctionnaires mis à la retraite qui n'avaient point de fortune personnelle se trouvaient dans une situation pécuniaire précaire : d'une part, ils ne touchaient plus de traitement ; d'autre part, ils ne recevaient pas encore les arrérages de leur pension. Depuis 1897, ils doivent rester au service public pendant toute la durée des opérations de la liquidation et de la concession de la pension ; ils continueront ainsi à recevoir leur traitement d'activité jusqu'au jour où, la liquidation et la concession de la pension étant intervenues, ils pourront en percevoir les arrérages.

Le règlement prévoit trois exceptions : 1° l'agent a *demandé* et a été admis à ne pas continuer à exercer ses fonctions jusqu'à la délivrance du brevet de pension ; — 2° la mise à la retraite pour ancienneté a été suivie de la suppression de l'emploi : dans cette hypothèse, il est évident que l'agent ne peut être admis à continuer l'exercice d'une fonction supprimée ; — 3° l'intérêt du service exige que le fonctionnaire mis à la retraite par ancienneté ne continue pas à exercer ses fonctions jusqu'à la délivrance du brevet. Il y a là une question d'appréciation discrétionnaire de la part de l'agent qui prononce la mise à la retraite.

Du fait que ces trois cas sont exceptionnels, il résulte qu'il y a obligation, pour l'agent qui prononce la mise à la retraite, de *motiver* la décision par laquelle il déclare que l'agent devra cesser ses fonctions à une date autre que celle de la délivrance de son brevet de pension. Cette obligation de motiver est absolue ; car, en l'absence de motifs, on ne saurait pas si la sortie anticipée du service actif est bien intervenue dans l'une des trois hypothèses exceptionnelles prévues par le règlement.

Ceci posé, il a été parfois décidé que des fonctionnaires mis à la retraite cesseraient d'exercer leurs fonctions soit immédiatement, soit à une date fixée, sans que les motifs de cette décision aient été indiqués d'une manière expresse.

Et l'administration a prétendu qu'en l'absence des motifs il fallait présumer que la sortie anticipée du service actif était motivée par l'intérêt du service.

Sur un recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'Etat a con-

damné cette thèse. En s'abstenant d'indiquer les motifs de la décision, l'agent commet un excès de pouvoir. Il a l'obligation de motiver, et il ne peut, comme motifs, qu'indiquer l'un des trois cas prévus par le règlement.

Voici l'espèce de l'arrêt du 9 février 1906, *Pannessot,* dans lequel le Conseil d'Etat a formulé cette règle.

Le sieur Pannessot a demandé au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir et avec toutes les conséquences de droit une décision du 12 octobre 1903, par laquelle le sous-secrétaire d'Etat des Postes et Télégraphes a décidé que le requérant, chef de bureau à cette administration, admis à faire valoir ses droits à la retraite par décret du 25 septembre 1903, *cesserait ses fonctions le 30 novembre suivant au soir.*

A l'appui de sa requête, le sieur Pannessot a développé les arguments suivants :

Tout d'abord, « il n'appartenait pas au sous-secrétaire d'Etat, mais seulement au ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes de prendre une décision de cette nature, qui engage les intérêts financiers de l'Etat ». En deuxième lieu, « le sieur Pannessot devait, aux termes de l'article 1er du décret du 27 mai 1897, être maintenu dans ses fonctions jusqu'à la délivrance de son brevet de pension, à moins qu'on ne fût dans l'un des trois cas spéciaux prévus par cet article : demande du fonctionnaire, suppression d'emploi ou intérêt du service, ce que n'indique pas la décision attaquée qui ne porte aucun motif ».

Dans les observations en réponse à la communication qui lui a été donnée du pourvoi, le ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes a demandé le rejet du pourvoi. Tout d'abord, disait le ministre, « la décision attaquée rentrait dans les pouvoirs du sous-secrétaire d'Etat d'après la pratique et la légalité ; elle a été implicitement confirmée par le ministre qui a cessé d'ordonnancer le traitement du sieur Pannessot à partir du 30 novembre 1903 ; il la confirme explicitement par les présentes observations ». En deuxième lieu, la décision « était motivée par l'intérêt du service et il importe peu qu'elle n'eût pas mentionné expressément ce motif ».

Dans le mémoire en réplique présenté pour le sieur Pannessot, le requérant a fait valoir « que la décision attaquée n'était justifiée par aucun intérêt de service », à quoi le ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes a objecté « que le requérant n'est pas recevable à discuter le bien fondé de la mesure prise ».

Le Conseil d'Etat était ainsi saisi de deux questions :

1° Le sous-secrétaire d'Etat avait-il compétence pour prononcer la mise à la retraite ?

2° Dans le cas de l'affirmative, avait-il l'obligation de motiver sa décision ?

Le Conseil d'Etat a laissé la première question sans réponse, attendu que la décision attaquée était, à ses yeux, manifestement nulle pour défaut de motifs. Mais la question générale des pouvoirs des sous-secrétaires d'Etat comme autorités administratives a été déjà résolue implicitement par un arrêt du 2 décembre 1892, *Mogambury* (*Rec.*, p. 838 et s.). Dans les conclusions qu'il a présentées à cette époque comme commissaire du gouvernement (1), M. Romieu formulait les règles suivantes :

I. « La délégation faite par les ministres aux sous-secrétaires d'Etat en l'absence d'une autorisation du chef de l'Etat est d'une légalité contestable ».

II. « Il appartient au Président de la République d'effectuer lui-même cette délégation aux sous-secrétaires d'Etat d'une partie des attributions ministérielles, par voie de simple décret ».

III. « Lorsque cette délégation a été ainsi faite, le sous-secrétaire d'Etat a la plénitude de ces attributions, sous deux réserves : 1° en vertu des règles constitutionnelles, la délégation faite à un sous-secrétaire d'Etat ne pourrait avoir pour effet ni de substituer sa responsabilité à celle d'un ministre, ni de lui permettre de contresigner un acte du chef de l'Etat ; 2° la faculté de délégation réservée au Président de la République peut être limitée par des lois ordinaires, lorsque ces lois auront entendu effectuer elles-mêmes une répartition ou une délégation d'attributions et s'opposer, en conséquence, à toute initiative du pouvoir exécutif ».

Plus spécialement, en matière de pensions, — c'est le point qui nous intéresse, — M. Romieu a posé les trois règles suivantes :

1° La *mise à la retraite* qui, d'après la loi du 9 juin 1853 (art. 19), devait être faite par le ministre, a été régulièrement déléguée par le décret du 9 novembre 1853 (art. 29) aux chefs de service qui ont le pouvoir de révocation (Conseil d'Etat, 4 avril 1879, *Houlié*, *Recueil*, p. 295). Donc, le sous-secrétaire d'Etat a compétence pour prononcer

(1) Un exposé très complet de la situation juridique des sous-secrétaires d'Etat a été fait par M. le commissaire du gouvernement Romieu dans l'affaire *Mogambury*. Les conclusions sont rapportées *in extenso* dans le *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1892, p. 836 à 842.

la mise à la retraite. Ceci donne la solution de la question soulevée par l'affaire *Pannesot*, 1906.

2° La *liquidation de la pension* est d'essence ministérielle et peut-être déléguée par le Président de la République au sous-secrétaire d'Etat.

3° Pour la *concession de la pension*, comme elle ne peut résulter que d'un décret contresigné par un ministre, la délégation à un sous-secrétaire d'Etat n'est pas possible.

Sur la deuxième question, — absence de motif, — le Conseil d'Etat a donné gain de cause au sieur Pannessot.

Voici le texte de l'arrêt :

Vu le décret du 27 mai 1897 ;

Vu la loi du 24 mai 1872 ;

Ouï M. Worms, auditeur, en son rapport ;

Ouï Me Talamon, avocat du sieur Pannessot, en ses observations ;

Ouï M. Saint-Paul, maître des requêtes, commissaire du gouvernement, en ses conclusions ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur l'autre moyen de pourvoi :

Considérant qu'aux termes de l'article 1er du décret du 27 mai 1897 le fonctionnaire admis à faire valoir ses droits à la retraite pour ancienneté de services continue à exercer ses fonctions jusqu'à la délivrance de son brevet de pension, à moins de décision contraire rendue sur sa demande, ou motivée soit par la suppression de son emploi, soit par l'intérêt du service ; que le sieur Pannessot a été admis à la retraite par décret du 25 septembre 1903 et que la décision attaquée a fixé au 30 novembre suivant la date de la cessation de ses fonctions sans qu'à ce moment son brevet de pension lui eût été délivré ; *que cette décision, qui n'a point été rendue sur la demande du sieur Pannessot, ne porte l'indication d'aucun motif ;* qu'ainsi elle ne satisfait pas aux prescriptions du décret ainsi rapporté et qu'elle ne peut être maintenue ;

Décide :

ART. 1er

La décision du sous-secrétaire d'Etat des Postes et Télégraphes en date du 12 octobre 1903 est annulée.

G. J.

SECTION II

Analyse de notes de jurisprudence

JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

Sirey : 1906-3-49. — Note de M. le professeur Hauriou, sous une série d'arrêts du Conseil d'Etat, [Communes de Gorre, 11 décembre 1903 ; Villers-sur-Mer, 22 avril 1904 ; Messé, 29 avril 1903], relativement à la *recevabilité* et à l'*élargissement de la recevabilité du recours pour excès de pouvoir*.

Dorénavant, contre les délibérations des conseils municipaux ou des conseils généraux et contre les arrêtés de tutelle des préfets, tous les intéressés, communes, conseillers généraux ou municipaux, simples contribuables, sont invités à se pourvoir directement, sans plus se préoccuper des actes de gestion faisant partie de la même opération que des droits acquis nés à sa suite. — Jusqu'ici, au contraire, le recours pour excès de pouvoir était déclaré irrecevable contre les décisions exécutoires administratives qui avaient servi de base aux opérations du commerce juridique (contrats de droit civil ou administratifs) conférant aux parties des droits acquis : la jurisprudence décidait, en effet, que de l'opération consécutive à la décision naissait toujours un recours contentieux de pleine juridiction permettant à l'intéressé de poursuivre (d'une manière plus ou moins compliquée suivant que, prise dans son ensemble, l'opération était de la compétence d'un juge administratif ou de l'autorité judiciaire) l'annulation de l'opération tout entière, et elle opposait au recours pour excès de pouvoir les mêmes raisons, tirées du « caractère définitif désormais acquis à ces actes au regard de l'autorité et de la juridiction administrative », qu'au retrait volontaire desdites décisions. Les raisons de distinguer n'auraient point manqué cependant ; car, dans l'hypothèse du recours pour excès de pouvoir, il ne s'agit plus d'un retrait non motivé, qui peut provenir d'un simple caprice ou de raisons d'opportunité ou de politique, mais d'une incrimination formelle, d'excès de pouvoir, qui vicie, ou est déclarée vicier, l'opération tout entière, et dont l'examen contentieux, en tant qu'il est enfermé dans des délais, ne risque pas de prolonger indéfiniment l'incertitude sur la valeur juridique des actes. Mieux vaut donc ouvrir, tout de suite, et à tous, aux contractants mêmes, le recours pour excès de pouvoir, malgré l'existence d'un recours parallèle dont le moindre défaut est d'entraîner des complications de procédure. — La disjonction des deux hypothèses est maintenant faite : 1° Le recours d'intéressés étrangers au contrat est admis contre l'acte de tutelle devenu définitif par incorporation à ce contrat ou à l'opération ayant conféré des droits acquis (*Martin*, 4 août 1905 ; *Petit*, 29 décembre 1905 ; *Camus*, 6 avril 1906). Or, la solution tire une grande importance de ce fait qu'aujourd'hui le recours contre les délibérations des assemblées municipales et départementales est ouvert de la manière la plus large aux intéressés (L. 5 avril 1884, art. 123), contribuables (Cons. d'Et., 29 mars 1901, *Casanova*), et membres des assemblées (Cons. d'Et., 1er mai 1903, *Bergeon*). Toujours est-il que, dans ces hypothèses où les requérants étrangers à l'opération n'ont point à leur disposition l'action du contrat, le devoir est naturel pour les administrations d'attendre, avant de procéder à l'exécution de leurs décisions, pour s'assurer qu'elles ne seront pas attaquées dans les délais, d'ailleurs si brefs, assignés par la loi au recours pour excès de pouvoir. 2° La fin de non-recevoir

tirée de l'existence d'un recours parallèle a été, d'autre part, écartée à l'encontre du réclamant même qui, ayant été partie à l'opération de gestion consécutive à la décision administrative, en retira des droits acquis (*Communes de Gorre*, 11 décembre 1903 ; *Villers-sur-Mer*, 22 avril 1904, *Messé*, 29 avril 1904) : la question de l'excès de pouvoir dans l'acte de tutelle est déclarée entièrement distincte de celle relative à la validité d'un bail, par exemple, conclu en exécution de cet acte. En réalité, les deux questions sont liées, attendu que, si l'arrêté du préfet est annulé, la nullité du bail pourra ensuite être demandée ; il n'empêche que, selon la volonté très nette du Conseil d'Etat, les décisions exécutoires qui précèdent, suivent ou accompagnent des actes de gestion ne doivent point, comme le prétend une doctrine fort soutenue en Allemagne et en Italie, être considérés comme s'incorporant à eux pour constituer des actes complexes : ces décisions et ces actes se conditionnent dans une certaine mesure ; mais, dans une certaine mesure aussi (au point de vue notamment du choix des procédures, et de l'indépendance établie entre la demande d'annulation pour excès de pouvoir des décisions exécutoires et la poursuite au civil de la rupture du lien contractuel entre les parties), leur existence et leur validité juridiques doivent être envisagées d'une façon distincte. — Finalement, par le progrès de l'analyse juridique, « c'est l'indépendance du contentieux de l'annulation par rapport à celui de la pleine juridiction qui s'accentue... Il faudrait s'attendre alors à voir disparaître la fin de non-recevoir tirée de l'existence d'un recours parallèle, dans toutes les hypothèses où on l'opposait jusqu'ici, parce que l'acte fait partie d'une opération de gestion qui engendre un recours contentieux de pleine juridiction. Elle ne subsisterait guère, pour écarter le recours pour excès de pouvoir, que lorsque, contre le même acte, il existerait d'autres recours en annulation, par exemple la voie de nullité spéciale contre les délibérations des conseils municipaux ».

Sirey : 1906-3-101. — Note de M. le professeur Hauriou, sous Cons. d'Et., 2 décembre 1904, et Trib. des Conflits, 3 juin 1905, de Richard d'Aboncourt, au sujet de la *condition juridique des chemins de fer d'exploitation des mines.*

A raison de cette circonstance, dégagée dès la discussion même de la loi de 1810, que la propriété des mines est doublement enclavée, par rapport 1° à la surface, où elle doit pouvoir amener ses produits, et 2° aux voies de communication, sous lesquelles elle doit pouvoir acheminer ses produits une fois amenés à la surface, le législateur a accordé au concessionnaire vis-à-vis des terrains de la surface un droit d'occupation de nature et de condition différentes suivant qu'il s'agit 1° de travaux (autorisés par simple arrêté préfectoral, art. 43, L. 27 juillet 1880) destinés à assurer l'extraction et à ménager des voies de communication pour le transport des produits, ou 2° de travaux (nécessitant une déclaration d'utilité publique prononcée par un décret en Conseil d'Etat, art. 44, L. 27 juillet 1880) accomplis à l'intérieur du périmètre et modifiant le relief du sol ou exécutés à l'extérieur dudit périmètre sans aucune modification du sol. Or, pour les chemins de fer relevant de la deuxième catégorie de travaux, l'administration interdit tantôt et tantôt impose le service public. — Sur quoi, la jurisprudence, au premier cas, motif pris de ce que l'autorisation donnée à des travaux n'en fait pas nécessairement des travaux publics [Cpr. Notes de M. Hauriou, sous Trib. Confl., 29 juin 1895, Réaux, *Sir.*, 97. 3. 49, et 10 nov. 1900, Préfet des Bouches-du-Rhône, *Sir.*, 1901. 3. 33] décide que lesdits chemins de fer ne sont pas ouvrages publics, et par suite, bien loin d'être incorporés au domaine public, restent la propriété privée de la compagnie minière ; ce qui est *a fortiori* la condition des che-

mins autorisés par simple arrêté préfectoral et sans cahier des charges, construits à l'intérieur du périmètre, et non grevés d'un service public de transports. Par contre, au deuxième cas, elle admet et la qualité d'ouvrages publics et la domanialité publique, dès lors que le chemin de fer est affecté même partiellement à un service public de transports. — Au total, elle obéit à la crainte de diminuer pour la propriété minière le caractère de propriété privée ; l'effet de ce scrupule paraît exagéré à M. Hauriou : le même transport des minerais, qui paraît être d'utilité publique assez pour justifier au profit de cette propriété minière l'expropriation avec la procédure administrative de la loi du 3 mai 1841, ne l'est point assez pour être qualifié de service public ; il faudrait, ou bien considérer le chemin de fer comme une propriété privée, appliquer pour l'expropriation nécessaire quelque servitude analogue à celle d'aqueduc créée par la loi du 29 avril 1845 pour l'irrigation des propriétés, ou bien, à maintenir les formes de l'expropriation pour cause d'utilité sociale, transformer la compagnie minière en concessionnaire de travaux publics pour l'exploitation de son chemin de fer, attribuer ainsi le caractère d'ouvrage public audit chemin de fer dans tous les cas où la déclaration d'utilité publique permet l'expropriation.

31 juillet 1906.

JOSEPH DELPECH,
Professeur agrégé à la Faculté de droit
de l'Université d'Aix-Marseille.

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE DE FRANCE

I. — Sur deux lois du 13 juillet 1906 et le double caractère d'indétermination et de généralité, réputé essentiel de l'acte législatif.
II. — A propos des pensions et retraites des députés et sénateurs.

I. — *Sur deux lois du 13 juillet 1906 et le double caractère d'indétermination et de généralité, réputé essentiel de l'acte législatif.*

SOMMAIRE. — Question de morale sociale et de science politique, soulevée par ces lois. — De l'indétermination et de la généralité comme criterium distinctif de la loi. Opposition du droit idéal, général et juste, et du droit exceptionnel, spécial et contraire aux « vrais principes de justice normale ». — Des décisions proprement individuelles, envisagées, au regard de la technique juridique, comme d'inutiles illégalités, et, au point de vue de l'art politique, comme de dangereux précédents.

C'est encore une question ouverte, de morale sociale et de science politique, de savoir si la tyrannie, qu'elle soit celle des hommes ou de la loi, n'est point également haïssable, et si, même pour sortir de situations tragiques, où maintes fois la force fut surprise « employant le masque de la justice », l'omnipotence des assemblées peut se donner carrière jusqu'à fausser certains ressorts de la vie sociale et politique du pays et dépasser les précautions constitutionnelles, implicites ou traditionnelles, mises à l'activité des gouvernants. Elle vient d'être posée à nouveau sous l'espèce de deux lois votées par les Chambres aux dernières heures de la session parlementaire, avec le légitime souci de rétablir des situations juridiques subjectives antérieurement brisées à tort, mais aussi sans le moindre scrupule de droit public et suivant une procédure apparemment non conforme à la règle de droit. Ces deux lois, relatives à la réintégration et la promotion de MM. Alfred Dreyfus et Picquart (1), ont été promulguées au *Journal officiel* sous la date du 13 juillet 1906.

(1) L'élaboration en fut très rapide ; les circonstances en sont rappelées dans le rapport oral fait au Sénat par M. Bonnefoy-Sibour :

« Voici, dit-il, l'exposé des motifs du projet de loi que la commission (de l'armée) vient d'examiner dans la séance qu'elle a tenue il y a quelques instants. La Cour de cassation, toutes chambres réunies, a, par arrêt du 12 juillet 1906, cassé sans renvoi le jugement de condamnation prononcé le 9 septembre 1899 par le conseil de guerre de Rennes contre le capitaine Alfred Dreyfus. L'innocence du condamné est juridiquement et définitivement établie par cette décision qui entraîne *ipso facto* la réintégration de cet officier dans les cadres de l'armée et

En voici la teneur pour le commandant Dreyfus :

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté,
Le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article unique. Le capitaine d'artillerie breveté Alfred Dreyfus est, par dérogation à l'article 4 de la loi du 20 mars 1880, modifiée par celle du 24 juin 1890, promu chef d'escadron, pour prendre rang du jour de la promulgation de la présente loi.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 13 juillet 1906.

A. Fallières.

Par le président de la République :

Le ministre de la guerre, Eug. Étienne. — *Le président du conseil, ministre de la justice,* F. Sarrien.

La même forme de promulgation a servi pour la loi aux termes de laquelle

efface tous les effets de la condamnation prononcée contre lui. Le gouvernement est impuissant à réparer l'immense préjudice tant matériel que moral dont a souffert la victime d'une aussi déplorable erreur judiciaire. Il désire tout au moins replacer le capitaine Dreyfus dans la situation où il se trouverait s'il avait poursuivi normalement le cours de sa carrière. Aussi vous propose-t-il de décider, que par dérogation à l'article 4 de la loi du 20 mars 1880, modifiée par celle du 24 juin 1890, le capitaine d'artillerie breveté Alfred Dreyfus, dont l'ancienneté dans le grade remonte au 12 septembre 1899, sera immédiatement promu comme chef d'escadron pour prendre rang du jour de la promulgation de la présente loi » *(Journ. offic.*, Sénat, 1re séance du 13 juillet 1906, Déb. parl., p. 834).

Et, touchant le lieutenant-colonel Picquart, « La Cour de cassation... La proclamation de l'innocence de Dreyfus démontre la légitimité des efforts que le lieutenant-colonel Picquart, au risque de briser définitivement sa carrière, tentait loyalement et courageusement dès 1896 pour faire triompher la vérité. Cet officier supérieur, mis en réforme le 26 février 1898 ne peut être réintégré que par la loi dans les cadres de l'activité. Nous vous demandons, en outre, d'effacer définitivement les effets de cette réforme, de lui conférer un grade de général de brigade, auquel sont parvenus 64 officiers moins anciens que lui dans le grade de lieutenant-colonel ou d'une ancienneté égale, et de faire remonter sa nomination au 10 juillet 1903, veille du jour auquel a été promu le plus ancien de ces officiers généraux... Votre commission m'a chargé de demander au Sénat de s'associer aux paroles dont je viens de lui donner connaissance et de consacrer par son vote le grand acte de justice que le pays attend et dont l'heure a enfin sonné » *(Journ. offic., ibid.*, p. 836).

Cpr. les termes presque identiques des rapports faits, aux mêmes fins, par M. Messimy, à la Chambre des députés *(Journ. offic.*, 2e séance du 13 juillet 1906, Déb. parl., p. 2355). — Les deux lois furent votées : au Sénat, l'une par 183 voix contre 30, l'autre par 185 contre 26 ; à la Chambre des députés, l'une par 473 contre 42, l'autre par 417 contre 27.

« Le lieutenant-colonel d'infanterie breveté en réforme Picquart (Marie-Georges) est réintégré dans les cadres de l'armée, et promu général de brigade, pour prendre rang du 10 juillet 1903. Le temps passé par le lieutenant-colonel Picquart dans la position de réforme lui sera compté comme temps d'activité » (1).

Il n'est dans le plan de cette Note, ni d'apprécier la sage préoccupation première, ni d'expliquer l'utile résultat final, de ces mesures, dont aucune juridiction, de par le droit français, n'aurait le pouvoir d'annuler ou suspendre les effets, et dont on dirait assez volontiers, si les mots ne risquaient de prêter à équivoque, qu'elles furent comme des actes politiques ou même de gouvernement. C'est, au contraire, son but, téméraire peut-être, de les juger moins en elles-mêmes qu'au point de vue de la technique juridique, au titre de lois individuelles, et au regard des caractères réputés essentiels d'une vraie législation. — Toute discussion du genre de celle qui va être ici essayée très brièvement serait vaine si l'on acceptait la thèse (imposante encore par la grande autorité de ceux (2) qui lui demeurent fidèles) suivant laquelle la notion de loi doit être analysée, non d'après son contenu, mais exclusivement d'après sa forme, et, partant, tout acte fait par les deux Chambres suivant la procédure législative être tenu uniformément pour une loi. L'idée première, sinon la conclusion, en sera tout au moins comprise par ceux qui, à une définition trop simple de la loi par le pouvoir législatif, préfèrent la recherche difficile des matières sur lesquelles elle doit porter et la différenciation incertaine des caractères qu'elle doit affecter.

De ce chef, indétermination et généralité (3) sont souvent présentées comme le criterium propre à distinguer une loi et un acte administratif :

(1) En outre, le *Journal officiel* enregistrait la décision suivante :

« Par décision ministérielle en date du 13 juillet 1906, et par application des prescriptions de l'article 16 (parag. 4) du décret du 28 décembre 1900, sont inscrits d'office au tableau de concours :

Pour officier de la Légion d'honneur : M. Targe, chef d'escadron au 13e d'artillerie ;

Pour chevalier de la Légion d'honneur : M. Dreyfus, chef d'escadron d'artillerie breveté, hors cadres ».

(2). V. [sur ses idées et sa controverse avec le professeur Anschütz], Arndt, *Ueber deutsches und preussiches Verordnungsrecht*, dans l'*Archiv für öffentliches Recht*, t. XV, 1900, p. 336-380 ; de Martitz, *Ueber den constitutionnellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht*, dans la *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, Tubingue, t. XXXVI, ann. 1880, p. 207 et suiv. — Cpr. Beudant, *Cours de dr. civil*, t. I, 1896, p. 4, et Jacquelin, *Principes dominants du contentieux administratif*, 1899.

(3) Rossi, *Cours de dr. constit.*, 72e leçon, ne relevait, comme caractères propres de la loi, que « l'initiative et la généralité » ; mais, dit M. Fuzier-Herrmann, *La séparation des pouvoirs*, 1880, p. 329, « On peut ajouter à l'énumération de Rossi un troisième caractère qui, pour ne pas exister toujours, est cependant habituel à la loi, nous voulons parler de la permanence ».

il n'y aurait de loi et de caractère législatif que les règles non nominatives ou non spécialisées et pour les dispositions par voie générale ; car, ayant pour objet des « institutions », c'est-à-dire des situations sociales objectives, bien qu'elles intéressent des individus humains, la loi ne doit statuer qu'en principe et à toujours (1); et, destinée à constater des règles de droit, elle ne peut avoir d'autre caractère que le caractère général inhérent aux règles de droit objectif (2).

C'était la thèse romaine, rapportée au Digeste (*De legibus*, I, 3, 8 et 4), sous la garantie d'Ulpien et de Celse, que « Jura non in singulas personas, sed generaliter constituuntur », et que « Ex his quæ forte uno aliquo casu accidere possunt, jura non constituuntur ». L'idée, maintenue par la tradition, fut acceptée, au XVIIIe siècle, par des philosophes et des praticiens, des commentateurs et des auteurs de lois : Rousseau, définissant le domaine de chaque puissance d'après l'objet général ou particulier imparti à sa fonction, opposait, comme plus tard l'ont fait encore mieux des auteurs allemands, Bluntschli et Georg Meyer en particulier (3), la disposition particulière (*Verfügung*) à la loi règle abstraite : « La loi considère les sujets en corps et les actions comme abstraites, jamais un homme comme individu, ni une action particulière... Ce qu'ordonne le souverain sur un objet particulier n'est pas une loi, mais un décret ; ni un acte de souveraineté, mais de législature » (4); Blackstone, discernant les idées fondamentales au travers de la législation anglaise aux détails souvent si ténus, avait relevé la généralité comme le caractère essentiel du principe de droit, pour autant que « la loi est une règle, non pas un ordre subit et transitoire d'un supérieur adressé ou relatif à un particulier, mais une certaine disposition permanente, uniforme et universelle » (5); et Portalis, expliquant les quelques conceptions directrices de la législation napoléonienne, écrit : « La loi statue sur tous ; elle considère les hommes en masse comme particuliers ; elle ne doit point se mêler des faits individuels, ni des litiges qui

(1) Hauriou, *Précis de dr. admin. et de dr. public général*, 6e éd., 1907, p. 296.

(2) Duguit, *L'Etat*, t. I, *Le droit objectif et la loi positive*, 1901, ch. VI, § 1.

(3) Bluntschli, *La politique*, trad. Riedmatten, 1879, p. 299 et sq.; — G. Meyer, *Der Begriff der Gesetzes*, dans la *Grünhut's Zeitschrift*, t. VIII, 1881, p. 15 et s.

(4) *Contrat social*, liv. III, ch. VI.

(5) *Commentaires sur les lois angl.*, trad. Chompré, 1822, p. 67, où est donné l'exemple suivant : « Un acte particulier de la législature, qui confisque les biens de Titius, ou qui le déclare coupable de haute trahison, ne peut faire partie de ce qu'on entend par une loi,... parce que cet acte porte sur Titius seul, et qu'il n'a point de rapport avec la nation en général ; c'est plutôt une sentence qu'une loi. Mais un acte qui déclare que le crime dont Titius est accusé doit être qualifié de haute trahison est un acte qui a de la permanence, de l'uniformité, de l'universalité, c'est proprement une règle ». — L'exemple est précieux, fort utile pour la question examinée en cette Note et tout-à-fait propre à éclairer cette idée (Duguit, *op. cit.*, t. I, p. 525), qu'une loi ne s'épuise pas par son application dans un cas particulier, mais reste toujours vivante après ses multiples applications.

divisent les citoyens... La loi est une déclaration solennelle de la volonté du souverain sur un objet d'intérêt commun (1) ». — Or, sa fortune n'a guère diminué : en effet, qu'ils rappellent par leurs tendances et leur méthode le parti des doctrinaires ou les idées positivistes, les auteurs réservent l'appellation de loi à « une règle impérative ou prohibitive posée par le souverain, qui statue non dans un intérêt particulier, mais dans l'intérêt commun, non à l'égard d'un individu isolé, mais à l'égard de tous, pour l'avenir et à toujours » (2) ; et, insistant sur ce double caractère de généralité et de permanence, ils rappellent que « la loi est générale à un double point de vue : générale quant à sa portée d'application, la loi régit tout un ensemble d'êtres ou de phénomènes sans en excepter aucun ; générale quant à sa durée, la loi apparaît comme devant être d'une durée indéfinie » (3). Et, tout récemment encore, en une monographie, qui a peut-être débordé son plan originel, mais où abondent les vues réfléchies, les notations précises et les observations judicieuses (4), il était dit : « Le législateur peut tout, mais il est enfermé dans le domaine des formules générales, il ne peut pas faire acception des personnes ou des circonstances individuelles... Il peut faire des lois d'exception, qui soient encore des lois véritables ; il peut faire des lois tout à fait générales qui, au fond, visent un citoyen déterminé, comme la loi sur les candidatures multiples, du 17 juillet 1889, laquelle, en réalité, était une loi contre le général Boulanger ; néanmoins, la nécessité pour le législateur de ne formuler que des règles générales et abstraites lui est une gêne considérable et constitue pour les citoyens une garantie très efficace contre l'arbitraire. Nous ne disons pas une garantie complète. Mais il est très important que le pouvoir, qui peut tout, ne puisse rien sur une puissance ou une chose individuellement prise ».

On ne trouverait aisément de meilleure formule, ni quant à la raison et à la nécessité du droit idéal, général et juste, ni quant à l'existence et au danger du droit exceptionnel, spécial et contraire, suivant un mot de M. Esmein, « aux vrais principes de justice normale » (5). Encore faut-il mettre en plus grande lumière les manifestations, la portée et le caractère de cette législation particulière.

Plusieurs fois les gouvernants ont cru, à l'aide de mesures isolées et spéciales, satisfaire à de grandes nécessités publiques, à « la pression d'un grand péril ou d'un besoin actuel et impérieux » ; et, comme pour donner raison à cette idée, dont le fondement juridique est très discutable, émise

(1) *Discours préliminaire sur le Code civil.*

(2) Esmein, *Elém. de dr. constit. franç. et comp.*, 4e éd., 1906, p. 15.

(3) Bouvier et Jèze, *La véritable notion de la loi annuelle de finances*, dans la *Rev. crit. de législ. et jurisp.*, t. XXVI, ann. 1897, p. 428.

(4) Artur, *La séparat. des pouvoirs et des fonctions*, dans cette *Revue*, 1900, (1er article).

(5) *Op. cit.*, p. 15, note 2.

par Renouvier, qu'il faut « prendre ces mesures d'exécution comme la logique prend les termes dits individuels, qui ont exactement le rôle et les propriétés de l'universel, et les traiter en lois véritables, malgré le caractère isolé qu'ils tiennent de la nature des choses (1) », ils les ont demandées au législateur. Ce qui a incité certains auteurs, discutant l'opinion commune touchant la généralité nécessaire des principes de droit, à tirer argument de ces quelques lois, — sur le caractère provisoire de certains régimes, la durée de telle ou telle magistrature exécutive ou législative, l'interdiction du territoire national aux familles d'anciens souverains, l'organisation spéciale à certaines villes, par exemple (2), — applicables ainsi, de par leur but ou par la force des choses, à des catégories très limitées de personnes, sinon même à une individualité déterminée ; tel M. Georges Cahen, dans son excellent livre sur *Le gouvernement législateur*, écrivant après Laband (3) que, si elle est un caractère habituel de la règle de droit, l'indétermination n'en est pas un attribut nécessaire, car il faudrait également reconnaître « que la loi peut atteindre des cas déterminés sous une apparence d'abstraction », et admettre « que cette précision ne peut pas constituer une qualité essentielle, et qu'il est des circonstances où elle peut, où elle doit même disparaître » (4).

La conclusion émise en ces termes, faute à ceux qui l'énoncent d'avoir assez nuancé leur pensée, semble réellement exagérée, qu'il s'agisse de prescriptions à temps limité ou de règles spéciales à une seule personnalité et dans une circonstance unique. Aussi bien le terme fixé à l'autorité d'une loi provisoire peut assez justement passer et être analysé (5) comme un hommage à la raison et une garantie anticipée du retour au droit dans sa plénitude ; ce qui serait une manière détournée et assez sûre d'affirmer à nouveau la nécessité logique et commune pour toute loi matérielle d'avoir, dans l'intérêt social, un caractère général, indéterminé et permanent. Quant aux lois destinées à régler, prévoir ou entraver des situations particulières ou spéciales, on ne saurait méconnaître qu'à en juger par la formule, sinon par la pensée immédiate de leurs auteurs, aucune jusqu'ici n'a été, à proprement parler, individuelle, c'est-à-dire dirigée contre une individualité nommément désignée ; chacune visait, au

(1) *Science de la morale*, 1869, t. II, sect. IV (Le droit politique), p. 319.

(2) Cpr. L. L. 30 mars 1900 (durée du travail dans les usines et manufactures), 20 novembre 1873 (septennat du maréchal de Mac-Mahon) et 22 juillet 1893 (prorogation des pouvoirs de la Chambre des députés), 22 juin 1886 (condition politique des chefs et membres des familles ayant régné sur la France), 12 février 1872 (reconstitution des registres de l'état civil détruits pendant la Commune), etc...

(3) *Staatsrecht des deutschen Reiches*, Fr. in B., 1895, t. II², § 54, à propos de la loi de 1866 sur le Reichstag de la Confédération de l'Allemagne du Nord.

(4) Paris, Rousseau, 1903, p. 116-125. — Ce volume, sous le titre de *La loi et le règlement*, fait partie des thèses de doct. de la Faculté de Paris.

(5) Esmein, *op. cit.*, p. 15, note 2.

contraire, pour le présent ou l'avenir, en termes généraux, une catégorie limitée sans doute quant au nombre éventuel, mais tout entière envisagée dans son ensemble, de citoyens nés ou à naître ; or, c'est bien le lieu de répéter ici que ces dispositions, loin d'avoir épuisé leur effet par une mise en pratique renouvelée, sinon fréquente, jusqu'à cette heure, demeurent toujours vivantes et applicables à tous les cas nouveaux (1).

Les décisions proprement individuelles datent, semble-t-il, d'un mois à peine ; mais il y aurait, semble-t-il aussi, erreur à voir dans cette évolution politique un progrès réel, car les lois en question passeraient plutôt, au regard de la technique juridique, comme d'inutiles inégalités, et, au point de vue de l'art politique, comme de dangereux précédents.

Individuelles, les deux mesures votées par les Chambres le 13 juillet dernier le sont manifestement. Arbitraires et illégales, elles le sont aussi : il leur manque d'être, comme la plupart des lois, des actes d'autorité initiale, et elles ont cet autre caractère, moins enviable, d'avoir été votées, non en exécution, mais en violation de lois établies ou non préalablement abrogées ; alors, en effet, que le propre commun des actes législatifs est de se présenter à part de toute loi préexistante ou de ne se rattacher par aucun lien de subordination à des prescriptions positives antérieures et persistantes, l'objet de celles-ci a été de porter, au profit de deux personnalités nommément désignées, une atteinte, inutile, du moins précipitée, aux lois organiques de l'avancement militaire (2). — De son inutilité, il existe un aveu implicite ou involontaire dans l'exposé des motifs et le rapport fait au Sénat (3) ; toujours est-il que, du moment où de l'accusation portée contre Alfred Dreyfus rien n'est resté debout et où l'annulation par la Cour de cassation du jugement du Conseil de guerre de Rennes ne laissa rien subsister qui puisse, à sa charge, être qualifié crime ou délit, toutes choses étaient rétroactivement remises en l'état ; par simple décision, le ministre de la guerre eût donc pu, faisant masse de tous les services fictivement non interrompus, promouvoir en grade et inscrire aux tableaux d'avancement la pitoyable victime d'une longue erreur judiciaire. — De sa précipi-

(1) V. *suprà*, p. 510, note 5 *in fine*.

(2) Rien n'est plus précis, en effet, quant aux conditions de stage et d'activité requises des officiers du cadre de l'état-major, que l'art. 4, L. 20 juin 1890 (*Bull. des lois*, n° 22345, ann. 1890, n° 1334, p. 1311), visé, pour dérogation spéciale, dans les lois Dreyfus et Picquart : « Les officiers sortant de l'Ecole supérieure de guerre, et qui ont obtenu le brevet d'état-major, sont immédiatement appelés à faire dans un état-major un stage de deux ans, à la suite duquel ils peuvent, suivant les besoins du service et les propositions dont ils sont l'objet, soit être mis hors cadre pour être maintenus dans le service, soit être rendus jusqu'à nouvel ordre à leur arme... Les capitaines, commandants et les colonels brevetés d'état-major ne peuvent être nommés au grade supérieur qu'après avoir exercé dans leur arme d'origine un commandement effectif de troupe correspondant à leur grade pendant une durée de deux ans au moins... »

(3) V. *suprà*, p. 507, note 1.

tation le sentiment eût aussi sans nul doute frappé quiconque se fût sur l'heure utilement souvenu des principes sur l'état de réforme des officiers (1); toujours est-il encore que, du moment où la décision du chef de l'Etat prononçant conformément à l'avis du Conseil d'enquête la mise en réforme d'un autre officier était contredite, mais non détruite, par le dernier arrêt de la Cour suprême, toute son autorité, en l'absence d'une loi abrogative, demeurait à la règle que l'individu mis en réforme, à dater de la mesure qui l'a frappé, est incapable de faire partie de l'armée, soit comme officier, attendu qu'en vertu de la loi il ne peut être rappelé à l'activité, soit comme soldat, attendu que la réforme est une position de l'officier (2); une préalable modification, législative et par voie de dispositions générales, des textes relatifs à la réforme et au service d'état-major était donc légalement nécessaire; après quoi, le pouvoir exécutif, se mouvant dans ces limites nouvelles, et usant de l'initiative seconde qui lui appartient communément en vertu des autorisations expresses ou tacites du législatif, eût, par esprit de justice et souci du bien commun, décrété une avantageuse réintégration et une promotion généreuse.

Pour avoir été trop simpliste, rapide et indifférente à la règle de droit, la procédure suivie demeure ainsi arbitraire et illégale; elle affecte, en outre, comme précédent, une allure tyrannique. Elle est même d'autant plus redoutable que, privées du caractère de disposition générale nécessaire à tout acte législatif, et à ce titre inexistantes peut-être en droit comme lois, bien qu'elles aient été édictées par un prétendu souverain, les mesures votées le 13 juillet dernier sont, en fait, par une insuffisance certaine de la législation française, à l'abri de tout recours, même « dans l'intérêt de la loi ». Et aussi bien n'y a-t-il pas lieu, en régime démocratique non plus qu'en nul autre, de songer à une distinction, subtile sinon erronée en ses termes, critiquable sinon néfaste dans ses conséquences, entre les principes de droit et les règles de l'art politique. Tant il est vrai, d'une manière générale, de penser et de répéter avec M. Duguit (I, 118) qu' « il n'y a pas

(1) La réforme, sur avis de conseils d'enquête, par mesure disciplinaire, pour fautes graves contre le service ou l'honneur, est la position de l'officier sans emploi qui, cessant d'appartenir à l'armée, et n'étant plus susceptible d'être rappelé à l'activité, n'a pas de droits acquis à une pension de retraite. Elle a donné lieu à des applications bien intéressantes, touchant l'effet des lois du 29 août et du 24 octobre 1870 : le Conseil d'Etat a expressément jugé que les officiers réformés, réadmis par ces lois, pendant et pour la durée de la guerre franco-allemande, dans les emplois qu'ils remplissaient avant d'avoir quitté le service actif, n'ont pu, après la guerre, recevoir de l'avancement dans l'armée, ni même y demeurer. Cons. d'Et., 20 décembre 1872, *Leb. chr.*, p. 729.

(2) V. Cons. d'Et., 5 mars 1875, Doineau, et Concl. du commissaire du gouvernement Braun, *Sir.*, 75. 2. 89; *Dall.*, 75. 3. 113. — Seule, la dégradation militaire, en même temps qu'elle est une cause de déchéance du droit à pension, entraîne de plein droit la privation de cet état. Cons. d'Et., 31 mars 1882, Guichard, *Leb. chr.*, p. 325; *Dall.*, 83. 3.70.

de règle politique qui ne soit une règle de droit, et (qu') un acte qui n'est pas conforme au droit ne peut être un acte politique ».

*
* *

II. — *A propos des pensions et retraites des députés et sénateurs.*

SOMMAIRE. — Observations sur quelques articles des budgets du Sénat et de la Chambre des députés. — I. *Droits des députés et sénateurs titulaires de fonctions incompatibles avec le mandat législatif ou bénéficiaires de pensions au moment de leur élection* : A) Raisons et portée de l'article 29 L. fin. 29 mars 1897 ; B) Cumul de la pension et de l'indemnité législative ; Difficultés pour les pensions exceptionnelles, et recul de l'entrée en jouissance des arrérages. — II. *Caisses de retraites pour les anciens députés et sénateurs* : A) Histoire et texte des résolutions de la Chambre (21 déc. 1899, 23 déc. 1904) et du Sénat (28 janvier 1905) ; Rapprochement avec les caisses départementales et municipales eu égard au mode d'organisation financière et aux ressources de la caisse ; B) Disposition législative générale, L. 9 février 1905 : Capacité de recevoir des dons et legs ; insaisissabilité et incessibilité des pensions créées.

Il n'y eut longtemps aux budgets de la Chambre des députés et du Sénat d'autres parties constitutives que la dotation et la caisse des retraites des employés, l'une et l'autre absorbant, d'ailleurs, des crédits dont beaucoup dans le pays n'imaginent, ni le chiffre fort élevé, ni les articles d'une excessive variété (1). Certes, ce n'est ici le lieu, ni de rechercher si certaines dépenses ne pourraient passer pour exagérées, « inutiles et parasitaires »(2), d'intérêt régional et électoral, comme mettant à la charge du Trésor public ce qui relèverait plutôt exclusivement des relations entre députés et électeurs, ni de montrer comment certaines allocations, au contraire, ont pour elles la tradition et l'équité ; aussi bien, autant un esprit observateur et quelque peu chagrin des graves évolutions contemporaines (qui vont de la non-adaptation de plus en plus accusée des vieux partis anglais mêmes aux nécessités complexes de la vie moderne des Etats, ou du morcellement des groupes politiques continentaux, jusqu'à la latente et progressive décadence du gouvernement parlementaire et aux déformations occultes et multipliées du régime représentatif) aurait, s'attachant à des détails infimes, quelque motif de juger superflus certains crédits, (tel celui (45.000 fr. en 1905) destiné à l'établissement, voulu par le bureau de la Chambre, pour chacun des députés, d'un relevé individuel de ses principaux votes), autant un esprit complaisant à certaines traditions saines du passé et ouvert aux fécondes conceptions altruistes de l'heure présente approuve la catégorie des dépenses affectées aux secours dont certains employés et leurs

(1) V. *Sénat* : Exercice 1903 (règlement définitif), rapp. Bassinet (*J. O.*, Doc. parl., 1905, ann. n° 43, p. 38-42) ; *Ch. des dép.* : Exercice 1905 (fixation du budget), rapp. Rabier (*J. O.*, Doc. parl., 1904, ann. n° 2170, p. 474-476).

(2) LOCHROY, *La marine et le budget*, dans *Le Temps* du 11 août 1906.

veuves sont chaque année les bénéficiaires, et aux retraites que, pour ces mêmes employés, les assemblées, à des dates différentes (1), ont prétendu

(1) Ainsi, la caisse de retraites des employés du *Sénat* fut, en une première forme, instituée sous le second Empire, par un règlement de ce corps, en date du 24 juin 1856, qui affectait au service des pensions le revenu de la caisse et des crédits mis à sa disposition et imputables sur le budget des dépenses administratives du Sénat ; supprimée par la loi du 15 juin 1872, qui en fit passer l'actif à l'Etat, elle a été réorganisée, dès sa réunion, par le Sénat de la troisième République, dans un règlement du 19 novembre 1876, rendu en exécution de l'article 141 du règlement que s'était donné cette assemblée, le 10 juin précédent. — Celle des employés de la *Chambre des députés* a été fondée par un arrêté du conseil général d'administration du Corps législatif, en date du 7 décembre 1807, et organisée dans un règlement délibéré par ce conseil, le 15 juillet 1811, lequel fut complété, d'abord par des résolutions ultérieures de la Chambre en date des 5 juin 1835 et 19 juillet 1850, puis par des arrêtés du président du Corps législatif, dans les attributions duquel passa, de 1852 à 1870, l'administration de la Chambre. — V., sur les dispositions actuelles, *Sénat*, Règl. 19 nov. 1876, art. 1-14, et Règlem. de comptabilité du 9 déc. 1880, art. 49 ; *Ch. des dép.*, Règl. intér., art. 135-159, et Delpech, v° *Pensions et retraites civiles*, n°s 1058-1089, dans le *Répert. gén. alphab. du dr. franç.*, t. XXX, p. 481-2.

Voici, à titre d'indication, les chiffres portés au budget de ces caisses des retraites des employés pour divers exercices :

I. Sénat (Exercice 1903. — Règlement définitif).

Recettes :

Solde de l'exercice précédent	282,39
Retenues sur traitements	35.829,10
Plus-value sur remboursement	1.691,60
Intérêts sur fonds déposés	10.819,51
Comptes encaissés	125.532,00
	178.154,60

Dépenses :

Pensions payées	140.742,53
Achats de valeurs mobilières	36.714,85
	177.457,38
Solde à reporter sur l'exercice 1904	697,22

[Rapport de M. Bassinet, séance du 28 février 1905, Annexe n° 43, *J. off.*, Doc. parl., Sénat, p. 41].

II. Chambre des députés (Exercice 1905. — Fixation des dépenses).

Evaluation des ressources :

Arrérages des rentes sur l'Etat	67.080
Revenu des obligations de chemins de fer	15.696
Retenues exercées sur les appointements des employés, produits éventuels et retenues spéciales	52.000
Subvention inscrite à l'article 12 du budget (« Subvention à la caisse des retraites »)	20.000
Allocation prélevée sur l'excédent disponible du budget de la Chambre pour l'exercice 1903 (art. 4 résolution du 21 déc. 1899)	25.000
Total	179.776

organiser : pour ceux qui donnent la majorité de leur temps à une administration publique ou exploitation privée, et ne veulent ou ne peuvent guère, avec la moyenne des efforts, en distraire une partie pour augmenter par des travaux exécutés en dehors de ce service leurs revenus et moyens d'existence, il y a vraiment droit à obtenir, pour le temps d'activité un traitement ou salaire, et pour la vieillesse une pension de retraite réversible à la veuve et aux orphelins ; et c'est en France le résultat d'une lente évolution historique, non encore achevée sans doute, que cette double particularité des retraites (1), d'une part, de constituer, non une faveur, mais un droit pour le pensionnaire, et, d'autre part, grâce à une combinaison de retenues et de subventions, de partager la charge de la pension entre l'administration et les fonctionnaires. Encore faut-il, s'agissant tout au moins de la législation existante (2), que la pension présente le caractère contractuel, la fonction publique ou l'emploi privé impliquant contrat entre l'Etat et ses agents, l'employeur et ses salariés ; ce qui n'est point à dire qu'on ne la pourrait, à un point de vue théorique, concevoir, soit comme une sorte de rente liée à la fonction, soit comme une simple situation légale faite à son bénéficiaire à l'exclusion de tout contrat.

Toujours est-il que, jusqu'à l'an dernier, députés et sénateurs, en cette qualité, et par le seul fait de la non-réélection, ne jouirent point d'une pension ; c'était sans nul doute par l'effet d'une réaction prolongée contre la conception qui, plus ou moins au mépris de la théorie traditionnelle du gouvervenement représentatif, assimilerait la fonction élective à un contrat de droit civil ; à vrai dire, la Chambre avait, le 21 décembre 1899, par voie de résolution, créé un fonds de secours, duquel, plusieurs fois, les questeurs détachèrent certaines sommes au profit d'anciens députés et de leurs familles ; cependant, l'œuvre qualifiée par M. Rabier,

Evaluation des dépenses :

Service des pensions au 1er janvier.	175.000
Liquidations éventuelles en 1905.	»
Excédent des dépenses. .	4.776

[Rapport de M. Rabier, séance du 24 déc. 1904, Annexe n° 2.170, *J. off.*, Doc. parl., Ch., p. 476].

(1) Tout autre, on le sait, est le type de législation représenté par les systèmes allemand et anglais [V. Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances*, 2e éd., 1901, p. 408-417 ; pour l'Allemagne, Lois prussiennes des 27 mars 1872 et 5 mars 1888, Lois d'Empire des 31 mars 1873 et 28 mars 1888, et Kammerer, *La fonction publique en Allemagne*, th. doct. Paris, 1899, p. 300, 313, 370 et suiv. ; et pour l'Angleterre, le *Superannuation Act* de 1834, l'Act 20 et 21 Vict., c. 37, passé par le Parlement en 1857, et Todd, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, trad. fr. Boucard et Jèze, t. IX, p. 280-286], qui ne pratiquent pas le système des retenues sur les traitements d'activité des fonctionnaires en vue de les faire contribuer au service des pensions, et font peser la charge des pensions exclusivement et à titre de dépense obligatoire sur l'Etat.

(2) Cpr. Kammerer, *op. cit.*, p. 66-104, et Hauriou, *Précis de droit administratif*, 6e éd., 1907, p.

devant la Chambre, le 21 décembre 1904 (1), « mesure tout-à-fait juste et salutaire, ... bon exemple de cet esprit d'union et de solidarité sociales qui doit animer les démocraties », et consistant « au moyen de cotisations mensuelles... à... assurer un minimum de ressources à ceux qui, après avoir sacrifié leur position personnelle pour accepter le mandat législatif, se trouvent privés de ce mandat à l'heure où l'âge ne leur permet plus de reconstituer leur ancienne situation, ni de chercher une nouvelle carrière », n'a abouti qu'avec les résolutions votées à la Chambre et au Sénat le 23 décembre 1904 et le 28 janvier 1905, et la loi portant la date du 9 février 1905. C'est le dernier élément de la condition fort complexe, mal connue et non groupée (2), qui est, au point de vue pécuniaire, celle des membres des assemblées représentatives et dont, ce qui intéresse l'indemnité parlementaire étant mis à part (3), un bref exposé va être ci-après donné, touchant, d'une part, les droits des députés bénéficiaires de pensions ou titulaires de fonctions incompatibles avec le mandat législatif au moment de leur élection, et, d'autre part, les conditions et la nature des pensions ouvertes aux anciens députés et sénateurs sur les caisses récemment établies.

(1) Rapport fait au nom de la commission de comptabilité, *Docum. parlem.*, Ch. des dép., 8e législature, Sess. extraord. de 1904, n° 2170, p. 13. — Rpr. Discours de M. Dèche, à la 1re séance du 23 déc. 1904, *J. off.*, Déb. parl., Ch., p. 3267 : « Je crois que personne ne peut se méprendre sur la portée de la proposition en discussion. Tout le monde y verra un acte de bonne camaraderie, et, laissez-moi vous le dire, un acte de prévoyance politique, en ce sens qu'il sera entendu que, lorsqu'on aura été représentant du peuple, quelle qu'ait été l'opinion qu'on aura représentée, on aura la possibilité de ne pas mourir de faim, et cela non pas par la grâce de l'Etat, mais par un acte volontaire de solidarité dont notre bourse personnelle fera seule les frais ». Rpr. une observation dans le même sens de M. Gaston Menier, *ibid.*, p. 3269.

(2) Les auteurs [V. notamment Esmein, *op. cit.*, p. 819] ne parlent guère en cette matière que de la décision, écrite pour les députés dans la loi du 16 février 1872, expressément étendue aux sénateurs par l'art. 103, L. fin. 31 mars 1903, et autorisant, pour les fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'Etat et exceptionnellement compatibles avec le mandat législatif [Esmein, *op. cit.*, p. 740, note 3], le cumul de l'indemnité parlementaire et de tout ou partie, suivant les règlements applicables à la fonction, du traitement de fonctionnaire.

(3) Les détails abondent, en effet, sur le principe [Esmein, *op. cit.*, p. 817-819], le taux et les conditions [V. dans le recueil de Moreau et Delpech, *Les règlements des Assemblées législatives*, les références aux divers textes données à l'Index alphabétique, v° *Indemnité parlementaire*], de cette allocation, pour l'octroi de laquelle se produit de plus en plus un mouvement dans les pays, comme l'Allemagne et l'Angleterre, qui la refusaient jusqu'ici, et que, dans ces mêmes pays, certains partis prennent encore à leur charge, tel le parti ouvrier de la Chambre des Communes, qui a donné, pour le deuxième trimestre de cette année, à chacun de ses 29 membres un traitement de 1.250 fr. (*Le Temps*, 10 août 1906).

I. Sur le premier point, les textes organiques du droit des pensions, par leur formule ou tout au moins par leur esprit, donnent la solution des difficultés de fait imaginables.

A. L'élu est-il, lors des scrutins, investi et dans l'exercice (1) de l'une des fonctions incompatibles avec le mandat législatif à l'un des titres énumérés dans la moderne loi constitutionnelle, moins préoccupée d'une rétribution quelconque que d'une rétribution sur les fonds de l'Etat (2), deux intérêts contradictoires bien connus (3) sont en conflit, celui du meilleur contrôle de l'exécutif, lequel risque d'être fait sans indépendance par des députés appartenant encore à l'administration, et celui de la plus grande compétence du législatif, laquelle varie en raison inverse de la multitude des politiciens et proportionnelle au nombre des fonctionnaires à caractère professionnel accusé et éprouvé ; pour établir entre eux l'équilibre nécessaire, la loi de finances du 29 mars 1897, article 29, modifiant l'article 10 § 3 de la loi organique du 30 novembre 1875, a maintenu aux fonctionnaires élus députés les droits qu'ils ont pu acquérir à une pension de retraite, et les a assurés de la possibilité d'être, à l'expiration de leur mandat, remis en activité. Cette réglementation gouverne aussi la condition des sénateurs, auxquels une disposition transitoire de la loi du 9 décembre 1884, maintenue avec ce caractère jusqu'au moment où elle prit un

(1) Le bénéfice prévu au texte n'appartient, il le faut noter, qu'aux fonctionnaires en activité au moment de leur élection, à l'exclusion de ceux qui se trouveraient alors en disponibilité : Av. Cons. d'Et. (sect. fin.), 12 novembre 1878.

(2) Par là elle se différencie de la Constitution de 1848 [Cpr. sur l'art. 28 de cette Constitution, et les exceptions apportées à son principe par les art. 85 et 86 de la loi électorale du 15 mars 1849, Esmein, *Elém. de dr. const. franç. et comparé*, 4e éd., 1906, p. 739 et 740 n. 1]. — Cette différence est génératrice de conséquences très importantes : ainsi, au point de vue étudié dans cette Chronique, y a-t-il lieu de faire remarquer, par opposition avec ce qui est dit au texte, qu'un fonctionnaire *départemental*, élu député après avoir été régulièrement admis à faire valoir ses droits à la retraite, 1° pourrait réclamer le bénéfice, non point de l'art. 10, L. 30 nov. 1875, mais seulement des dispositions de la caisse des retraites départementales, telles qu'elles existent au moment de la mise à la retraite (Cons. d'Et., 20 mai 1898, O'Cruz, *Sir.*, 1900. 3. 59 ; *Dall.*, 99. 3. 84), et 2° au cas où ce règlement n'interdirait que le cumul des arrérages de la pension avec un traitement d'activité, aurait droit aux arrérages de ladite pension à dater du jour de la cessation de ses fonctions, et non pas seulement à partir de celle du mandat législatif (Cons. d'Et., 16 juin 1899, Dufour, *Sir.*, 1901. 3. 130 ; *Dall.*, 1900. 3. 109).

(3) Certains auteurs n'attachent d'importance qu'à l'un d'eux, Prévost-Paradol, par exemple, qui, pour défendre le seul système de l'incompatibilité absolue, disait, *La France nouvelle*, liv. I, ch. III, p. 87 : « Il est excellent, surtout dans une démocratie, qu'aucun fonctionnaire public ne siège dans la seconde Chambre, qui doit voter le traitement des fonctionnaires, contrôler leurs actes et rester, en apparence comme en réalité, absolument indépendante du pouvoir exécutif ».

caractère définitif avec la loi du 26 décembre 1887, accordait, sous preuve de vingt ans de services et de cinquante ans d'âge à l'époque de l'acceptation du mandat, une pension de retraite proportionnelle à régler conformément au troisième paragraphe de l'article 12, L. 9 juin 1853 (1). Aussi bien ce droit nouveau est-il d'application fort simple au cas de la remise en activité, si elle peut être obtenue des gouvernants au lendemain de la non-réélection, et de raisons historiques complexes dans l'hypothèse inverse.

Il va sans dire, au premier cas, que, tant au cours qu'à la fin de la législature, des mesures comme la suspension des arrérages et la retenue du premier douzième subséquent à la réintégration trouvent leur place, et c'en est peut-être l'effet juridique le plus original que, pour les fonctions où le grade est distinct de l'emploi, l'ancien représentant, par l'acceptation du mandat, renonça à l'emploi et ne conserva que le grade (2). — Dans l'autre hypothèse, des disputes s'étaient élevées quant à l'extension, admissible ou regrettable, de la législation de 1875 à ceux, ministres, préfets, sous-préfets et membres du Conseil d'Etat, qui ne subissent pas de retenues, dont la condition est encore régie, au point de vue du droit à pension, par les dispositions combinées des loi du 22 août 1790 et décret du 13 septembre 1806 (3) : à prétendre, en effet, en généraliser l'applica-

(1) «.... La pension est également liquidée à raison d'un soixantième ou d'un cinquantième du traitement moyen pour chaque année de service civil... »

(2) V. Conseil d'Etat, 4 mars 1904, Cavaignac, *Sir.*, 1904. 3. 65, et le § II de la note sous cet arrêt de M. Hauriou, où il est dit notamment : « ... Conservant son grade, sa situation (du fonctionnaire) est nette, tant au point de vue de sa remise en activité à l'expiration de son mandat de député qu'au point de vue de la conservation de ses droits à une pension de retraite. En effet, le droit à la pension de retraite est attaché au grade, et, par exemple, l'ingénieur qui n'est pas en activité, mais qui a conservé son grade peut, sans discontinuité, opérer le versement des retenues en vue de la pension.... Le grade assure aussi la remise à l'activité, car il donne un certain droit à l'emploi. » [Rpr. sur ce dernier point Conseil d'Etat, 19 novembre 1897, Morin, *Sir.*, 98. 3. 113, et une autre note de M. Hauriou].

(3) V. sur l'esprit de cette législation, Bavelier, *Tr. des pensions civiles et militaires*, 2e éd., 1886, t. I, p. 5. — La pension accordée, par la loi de 1790, à trente ans de services est du quart du traitement, sans pouvoir être moindre de 150 livres (art. 19), chaque année de service en plus produisant une augmentation progressive du 1/20 des 3/4 restants du traitement, sans que la pension puisse excéder 10.000 livres (art. 18, 20) ; au surplus, c'est la première caractéristique de ladite loi qu'après avoir proclamé le droit à une récompense pour les services d'une utilité générale, elle laissait au pouvoir exécutif toute latitude pour régler l'exercice de ce droit et imposer des conditions au fonctionnaire intéressé. — Le décret postérieur de 1806, qui, tout comme la loi du 15 germinal an XI, en modifia certains détails, eut pour but d'exiger soixante ans d'âge, fixer le montant des pensions au sixième du traitement moyen des quatre dernières années (art. 3), sauf, augmentation pour chaque année en sus des trente années de services, du trentième des cinq dixièmes restants (art. 4), limiter enfin le

tion, on fût arrivé à de telles anomalies qu'un même fonctionnaire élu député après vingt ans de services aurait eu une pension bien supérieure à celle qu'il eût obtenu s'il avait continué sa carrière pendant dix ans ; pour y obvier (1), la loi de 1897 a posé, quant aux fonctionnaires placés sous le régime de la loi de 1790, le principe d'une rémunération proportionnelle à la durée des services, *i.e.* égale à un trentième par année de services de la pension qui eût été normalement, pour trente années d'activité, liquidée à leur profit, tandis que les fonctionnaires soumis à l'autorité de la loi du 19 juin 1853 reçoivent, conformément au troisième paragraphe de l'article 12 de cette loi, pour chaque année de service, un soixantième ou un cinquantième du traitement moyen des six dernières années, selon qu'ils appartinrent au service sédentaire ou au service actif.

B. L'élu, plus âgé, a-t-il, au jour de la vérification des pouvoirs, titre acquis à pension ou qualité pour former utilement une demande d'admission à la retraite, une suppression de ces droits ne saurait évidemment résulter, comme un effet d'une cause, de la démission implicite résultant de l'acceptation du mandat de député ou de sénateur ; le doute n'existe, n'est tout au moins concevable, en effet, qu'eu égard à la fixation du temps initial de la jouissance de la pension et à la détermination du sens pratique de règles comme celle de l'interdiction du cumul.

Le législateur de 1853, faisant sortir plusieurs effets logiques à une idée fort juste de moralité politique et de prudence financière qui avait déjà trouvé application dans la loi électorale de 1849, interdit en principe le cumul des pensions avec les traitements payés sur le Trésor public et remit à la compétence exclusive du ministre des finances l'application des déchéances édictées déjà par l'art. 15, L. 15 mai 1818 (2) ; mais, comme l'absolu paraît répugner, pour les dispositions les mieux fondées mêmes, au domaine des choses publiques, des tempéraments existent à la règle, fondés tantôt sur des lois spéciales à certaines catégories de pensions dont elles ont, à concurrence d'une certaine somme, autorisé le cumul avec des traitements déterminés, et tantôt justifiés simplement par des raisons toutes verbales dont une fausse discrétion et de fallacieux scrupules masquent mal le but dangereux et le fond erroné ; en effet, tout comme chez les avocats il y a répugnance (3) assez mal venue à parler de salaire

maximum à 1.200 fr. pour les traitements n'excédant pas 1.800 fr. et aux deux tiers pour les traitements au-dessus de 1.800 fr. sans qu'il pût dépasser 6.000 fr. (art. 5).

(1) Rpr. les observations de M. Krantz, rapporteur général, à la Ch. des Dép. du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1897, *Journ. offic.*, Docum. parlem., 1896, p. 957.

(2) Cpr. Cons. d'Et., 17 mai 1826, Lafon de Ladebat, *P. adm. chr.* ; 28 juin 1851, Baudesson de Richebourg, *Sir.*, 51. 2. 744 ; 15 juin 1888, Coulmy, et 5 décembre 1890, Tourneix, *Dall.*, 89. 3. 94, et 92. 3. 67 ; — Laferrière, *Tr. de la jurid. admin.*, 1896, t. II², p. 222, note 2.

(3) Guillouard, *Tr. du louage*, t. II², nos 692-696, p. 254-263.

pour la rémunération de leur profession théoriquement désintéressée et historiquement monopolisée, il y a dans le monde politique tradition à qualifier simplement indemnité l'allocation, d'ailleurs naturelle et nécessaire en régime démocratique, des membres élus des assemblées, comme pour accuser la disproportion entre le pénible effort ou le considérable service rendu et la mince rémunération ou l'illusoire bénéfice recueilli ; et c'est pratiquement, au point de vue des pensions, la conséquence de cet errement, expressément écrite dans les textes, sanctionnée par la jurisprudence, partant indiscutable au point de vue de la *lex lata* (1), qu'un député peut, sans la condition de maximum prévue quant aux traitements, cumuler la pension avec l'indemnité législative. — La chose ne se présente point, d'ailleurs, dans le détail, sans complications ; car, sinon pour les pensions d'ancienneté, du moins pour les pensions exceptionnelles dont il était tout à l'heure question et qu'a règlementées l'article 10 de la loi du 30 novembre 1875, il est, touchant l'entrée en jouissance des arrérages, et partant leur cumul avec l'indemnité législative, certaines solutions dont le sens est aussi clair que le résultat vraiment anormal.

L'un et l'autre vont, en effet, à l'encontre de cette règle commune que la date de la cessation réelle du traitement est celle même, fixée par le décret de concession et obligatoire pour le ministre des finances, de l'entrée en jouissance de la pension (2) ; aussi bien, le législateur et le Conseil d'Etat reculent-ils la date initiale de la jouissance des pensions exceptionnelles pour les fonctionnaires civils élus députés au jour de l'expiration du mandat, alors même que ceux ci remplissaient, au moment de leur élection, les conditions d'âge et de services prévues par la loi (3), et le droit est le même, depuis les lois du 9 décembre 1884 et du 26 décembre 1887, pour les fonctionnaires élus sénateurs. Sa bizarrerie est manifeste et a été justement dénoncée : un fonctionnaire remplissant, au moment de son élection, les conditions nécessaires pour lui constituer droit à pension exceptionnelle est privé de cette pension pendant la durée de son mandat, alors qu'il n'existe, on l'a vu, aucune interdiction de cumul et qu'il pourra toucher cette pension si, après l'expiration de son premier mandat, il est réélu membre de l'assemblée législative ; faute de distinction dans les textes, il est, cependant, impossible d'échapper à cette interprétation d'une législation qui, éparse et incohérente comme beaucoup d'autres, eût bien mérité une refonte ; les corps légiférants de 1904 et de 1905 ont porté moins haut leur ambition l'ayant limitée à l'établissement de caisses de retraites pour les anciens députés et sénateurs et leur famille.

(1) L. L. 16 février 1872, art. 6, et 30 nov. 1875, art. 20 ; — Bavelier, *op. cit.*, t. I, n° 119, p. 144 ; — Cons. d'Et., 26 janvier 1877, de Bastard, *Sir.*, 77. 2. 125, et 1er juin 1883, Datas, *Sir.*, 85. 3. 29 ; *Dall.*, 84. 3. 82.

(2) Cons. d'Et., 11 décembre 1862, Lacourrière, *Leb. chr.*, p. 763 ; 15 novembre 1878, Cabat, *Dall.*, 79. 5. 315 ; 4 avril 1879, de Soland, *Sir.*, 80. 2. 311 ; *Dall.*, 79. 3. 79. — Rpr. Av. Cons. d'Et. (sect. fin.), 24 novembre 1874.

(3) Cons. d'Et., 4 avril 1879, Chalamet, *Sir.*, 80. 2. 310, *Dall.* ; 79. 3. 78.

II. Sur ce deuxième point, les résolutions distinctes des Chambres et la loi conjointement votée par celles-ci sont claires aussi, au point qu'il suffit à cette Chronique, suivant la méthode ci-dessus appliquée, de noter brièvement les seules choses non exprimées ou implicitement contenues dans les textes, de relater la genèse des dispositions dont s'agit, et d'éclairer de quelques observations le principe et la portée des combinaisons adoptées.

A. Réserve faite d'ordonnances rendues sous le gouvernement de la Restauration au profit des anciens pairs de France (1) et des dignitaires du Sénat impérial (2), les membres non réélus des assemblées représentatives ne furent jamais, semble-t-il à mes informations, appelés au bénéfice de retraites ; des tentatives furent faites, au contraire, en 1899 et en 1904 (Résolutions des 21 décembre 1899 et 23 décembre 1904) pour constituer aux anciens députés et à leur famille, soit un fonds de secours, avec les sommes restées disponibles en fin d'exercice sur le crédit affecté dans le budget au paiement de l'indemnité parlementaire, soit une caisse de retraites, moyennant l'acquit règlementé quant à leur chiffre et à leur durée de cotisations mensuelles ; et la deuxième voie ainsi marquée par la Chambre des députés en 1904 fut suivie, à quelques détails près, le 28 janvier 1905, par le Sénat, réalisée avec la même procédure, et traduite en la forme de ces mesures d'ordre intérieur ou « résolutions », dont les règlements sont l'espèce la plus importante, et qui, à côté des règlements, constituent, non seulement, comme il conviendrait en principe, des décisions prises dans des circonstances spéciales, mais aussi, et souvent, des règles fixes ou générales.

Les conditions d'établissement et de fonctionnement de la caisse, de quotité et d'exigibilité de la cotisation, de liquidation et de jouissance de la pension sont écrites dans les deux textes suivants :

(1) La légalité de ces ordonnances fut contestée plusieurs fois avant d'être reconnue par la loi du 28 mai 1829, aux termes de laquelle les pensions accordées par le roi furent 1° portées au budget pour une somme annuelle de 2.186.500 fr., et celles des veuves de cette catégorie de dignitaires à 456.500 fr. ; 2° mises à l'abri des règles prohibitives du cumul ; 3° déclarées transmissibles jusqu'à concurrence de 10.000 fr. au premier successeur en ligne directe de leur bénéficiaire, par ordre de primogéniture et sous la condition qu'il n'aurait pas déjà un revenu de 30.000 fr. En outre, un fonds permanent de 120.000 fr. était mis à la disposition du roi en faveur des pairs ecclésiastiques ayant moins de 30.000 fr. de revenus ou de traitement.

(2) Après la chute de l'Empire et le retour au domaine de la dotation dont Napoléon Ier avait fait bénéficier son Sénat, une ordonnance royale du 4 juin 1814 accorda aux membres du Sénat impérial une pension de 36.000 fr., réversible pour 6.000 fr. sur la tête de leurs veuves, au cas seulement où celles ci n'auraient pas une fortune suffisante. La loi de finances du 28 mai 1820 en prescrivit l'inscription sur le livre des pensions du Trésor public ; elles furent enfin, par une ordonnance du 3 décembre 1823, réduites à 24.000 fr. et déclarées réversibles par moitié en faveur du fils aîné.

I. — Sénat

Le Sénat a adopté la résolution dont la teneur suit :

De la caisse des retraites

Art. 1er. — Il est créé — sans qu'il puisse jamais être fait appel aux fonds de l'Etat — une caisse des retraites pour les anciens sénateurs, leurs veuves et leurs orphelins mineurs.

Elle est administrée par les questeurs, qui soumettront chaque année à l'approbation du Sénat, sur le rapport de la commission de comptabilité, l'ensemble de ses opérations.

Le questeur délégué a tous pouvoirs pour les conversions et transferts des titres immatriculés au nom de la caisse et acquitter les bordereaux de remboursement des valeurs amorties.

Art. 2. — Sont versés à cette caisse :

1° La retenue opérée mensuellement sur l'indemnité parlementaire de chaque sénateur, par les soins du trésorier du Sénat.

Cette retenue est de trois pour cent (3 o/o). Elle pourra, par arrêté du bureau, être portée à cinq pour cent (5 o/o), au cas où l'indemnité parlementaire serait elle-même relevée.

Elle ne peut être répétée qu'en cas d'invalidation ;

2° Le montant de l'indemnité parlementaire resté sans emploi à la suite du décès d'un sénateur, mais seulement pendant les trente jours qui suivront son décès ;

3° Les cotisations mensuelles des sénateurs non réélus calculées au taux ci-dessus sur une somme correspondant à l'indemnité parlementaire.

Ces cotisations ne sont en aucun cas sujettes à répétition ;

4° Les intérêts des fonds placés ;

5° Les dons et legs, dont l'acceptation sera prononcée par les questeurs, après avis de la commission de comptabilité.

Art. 3. — Ont droit à pension :

1° Tout ancien sénateur ayant rempli son mandat pendant neuf années, ou consécutivement ou à différents intervalles ; tout sénateur invalidé, puis réélu après son invalidation, sera considéré comme ayant exercé son mandat dès le jour de sa première élection.

Cette disposition n'est pas applicable aux sénateurs qui n'étaient plus en fonctions au moment de la création de la caisse ;

2° La veuve, non remariée, du sénateur décédé au cours de son mandat, ou d'un ancien sénateur qui effectuait le versement de la cotisation mensuelle prévue par l'article 2 paragraphe 3, ou d'un ancien sénateur déjà pensionné ;

3° Les enfants mineurs, lorsque la mère a perdu, par un nouveau mariage, son droit direct à pension ;

4° Les orphelins mineurs.

Art. 4. — Tout ancien sénateur perd ses droits à la pension lorsque, avant d'avoir atteint sa soixantième année, il a cessé pendant une année de verser la cotisation mensuelle prévue par l'article 2 paragraphe 3.

Art. 5. — Le titulaire d'une pension perd ses droits aux arrérages lorsqu'il est réélu sénateur, ou élu député, ou nommé à une fonction publique rémunérée sur les fonds de l'Etat.

Les arrérages ne recommencent à courir qu'au lendemain de la cessation de son mandat ou de sa fonction.

LIQUIDATION DE LA PENSION

ART. 6. — Le droit à la liquidation de la pension est acquis à soixante ans révolus, à la condition, pour tout ancien sénateur non réélu avant sa soixantième année, mais ayant accompli neuf années de mandat conformément à l'article 3 paragraphe 1er, d'avoir continué à verser mensuellement à la caisse des retraites, et jusqu'à cet âge, la retenue prescrite par l'article 2 paragraphe 3.

ART. 7. — Aucune pension ne sera liquidée si elle n'a été réclamée aux questeurs par le ou les ayants-droit.

La liquidation en est faite provisoirement par les questeurs.

Le projet de liquidation est soumis à la commission de comptabilité qui la concède définitivement.

La liquidation provisoire suffit pour autoriser le paiement des arrérages jusqu'à la décision de la commission de comptabilité qui devra être rendue dans le délai de six mois à partir du jour de l'ouverture du droit à pension.

QUOTITÉ DE LA PENSION

ART. 8. — La pension est égale au tiers de l'indemnité parlementaire, pour les anciens sénateurs ; au sixième pour leurs veuves, leurs enfants mineurs dont la mère est remariée et leurs orphelins mineurs.

Elle est partagée également entre les mineurs et les orphelins, la part de ceux qui décèderaient ou seraient devenus majeurs accroissant à celles des mineurs.

En cas d'insuffisance des retenues pour payer le montant des pensions, ces pensions seraient réduites proportionnellement.

JOUISSANCE ET PAIEMENT

ART. 9. — La jouissance de la pension commence :

1° Pour tout ancien sénateur, le jour où il a atteint sa soixantième année ou, s'il était encore en exercice à cet âge, le jour de la cessation de son mandat ;

2° Pour la veuve, à compter du jour du décès de son mari ;

3° Pour les orphelins mineurs, à compter du décès du dernier survivant du père ou de la mère ;

4° Pour les mineurs dont la mère est remariée, à compter du jour de son nouveau mariage.

ART. 10. — Le paiement des pensions a lieu par trimestre échu sur des états nominatifs dressés par le trésorier du Sénat, soit directement aux pensionnés qui se présentent en personne et sur leur signature, soit à leurs mandataires sur la production d'un certificat de vie.

ART. 11. — Toute pension dont les arrérages n'ont pas été réclamés depuis trois ans se trouve éteinte de plein droit. Il ne peut plus être procédé à sa réinscription qu'en suivant la procédure précédemment établie. En cas de réinscription, les arrérages non perçus ne peuvent faire l'objet d'aucune réclamation ni restitution ; ils demeurent acquis à la caisse.

ART. 12. — Lorsqu'un ancien sénateur titulaire d'une pension viendra à décéder sans laisser ni descendants, ni ascendants directs, il ne sera dû à ses héritiers ou ayants-droit aucune portion d'arrérages pour le trimestre dans lequel le décès sera intervenu. La même disposition est applicable aux pensions des veuves et des orphelins.

DISPOSITIONS TRANSITOIRE

ART. 13. — La retenue de trois pour cent (3 o/o) prescrite par l'article 2 sur l'indemnité parlementaire se prélèvera à compter du 1er janvier 1905, pour se continuer mensuellement.

Art. 14. — Par mesure transitoire, auront droit à pension à compter du 1er janvier 1908 :

1° Les sénateurs non réélus en 1906, âgés de plus de soixante ans et ayant exercé leur mandat pendant neuf années ;

2° Les sénateurs non réélus en 1906, ayant exercé leur mandat pendant neuf années, mais âgés de moins de soixante ans, qui verseront jusqu'à cet âge la cotisation prévue à l'article 2 paragraphe 3 ;

3° La veuve et les orphelins mineurs de tout sénateur décédé postérieurement à la création de la caisse, qu'elle qu'ait été la durée d'accomplissement de son mandat.

Art. 15. — Le bureau du Sénat statuera, au rapport des questeurs et de la commission de comptabilité, sur les difficultés que pourrait soulever l'application du présent règlement.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 28 janvier 1905.

II. — Chambre des Députés

La Chambre des députés a adopté la résolution dont la teneur suit :

Art. 1er. — Il est institué une caisse spéciale destinée à assurer des pensions aux anciens députés, à leurs veuves et à leurs orphelins mineurs.

Cette caisse fonctionnera sous l'autorité des questeurs et le contrôle de la commission de comptabilité, conformément aux règles établies pour la comptabilité des recettes et des dépenses de la Chambre des députés.

Art. 2. — Les ressources de la caisse sont constituées : 1° par une cotisation de 15 francs prélevée chaque mois sur l'indemnité de tous les députés ; 2° par les dons ou legs qui pourront intervenir et dont l'acceptation sera prononcée, sur la proposition des questeurs, par arrêté du bureau de la Chambre réuni avec le président de la commission de comptabilité.

En cas d'annulation des opérations électorales, les cotisations sont restituées aux ayants-droit.

Art. 3. — Tout député qui aura exercé le mandat législatif pendant quatre années, soit consécutivement, soit en vertu d'élections distinctes ou séparées par des intervalles, aura droit à une pension viagère sous la seule condition d'être âgé d'au moins 55 ans révolus au jour de la cessation de son mandat.

Tout ancien député qui ayant exercé le mandat législatif pendant quatre années n'aurait pas atteint l'âge prescrit à l'époque de la cessation de son mandat, pourra, s'il le demande, continuer de verser à la caisse sa cotisation mensuelle ; dans ce cas, le droit à pension lui sera ouvert dès qu'il justifiera de l'âge de 55 ans révolus. Tout ancien député qui aura suspendu les versements pendant deux années sera déchu de ses droits.

Art. 4. — Les membres dont le mandat aurait été interrompu par un décret de dissolution sont considérés comme ayant siégé quatre années et toutes les dispositions de l'article 3 leur sont applicables.

Art. 5. — Le titulaire d'une pension perd ses droits aux arrérages à partir du lendemain du jour de sa réélection comme député ou de son élection comme sénateur. Les arrérages ne recommencent à courir qu'à dater du lendemain du jour où il cesse d'appartenir soit à la Chambre, soit au Sénat.

Art. 6. — Les pensions viagères des anciens députés ne peuvent se cumuler avec les traitements affectés aux fonctions publiques rétribuéss sur les fonds de l'Etat que jusqu'au maximum de 2.400 francs. En conséquence, les arrérages desdites pensions sont, en cas de cumul, réduits ou supprimés dans cette limite.

Art. 7. — La veuve d'un député ou d'un ancien député a droit sur sa demande, à une pension viagère dont les arrérages commencent à courir à dater du lendemain du jour du décès. Ses droits s'éteignent lorsqu'elle contracte un nouveau mariage et à dater du jour de sa célébration devant l'officier de l'état civil.

Art. 8. — L'orphelin ou les orphelins mineurs d'un député ou d'un ancien député ont droit, sur demande formée par leur représentant légal, à une pension lorsque leur mère est également décédée ou inhabile à recueillir la pension attribuée aux veuves, ou déchue de ses droits.

La pension des orphelins est partagée entre eux par égales portions et payée jusqu'à ce que le plus jeune des enfants ait atteint l'âge de 21 ans accomplis, la part de ceux qui décèderaient et celle des majeurs faisant retour aux mineurs.

Art. 9. — Les droits des veuves et des orphelins sont acquis, quel que soit le temps pendant lequel le mari ou le père ait siégé, et quel que fût son âge au moment du décès, sous la condition qu'à défaut de l'accomplissement du mandat de quatre années, le chef de famille ait régulièrement continué de verser sa cotisation à la caisse, comme il est dit au deuxième paragraphe de l'article 3.

Art. 10. — Aucune personne n'est inscrite tant que l'ayant-droit n'a pas fait connaître qu'il y doit être procédé. Les communications à cet effet sont adressées par écrit au président de la Chambre et vérifiées par les soins des questeurs, tant pour l'identité des personnes que pour l'accomplissement des conditions requises. L'inscription est opérée par arrêté du président et des questeurs de la Chambre réunis avec le président de la commission de comptabilité.

Art. 11. — Toute pension dont les arrérages n'ont pas été réclamés depuis trois ans se trouve éteinte de plein droit. Il ne peut plus être procédé à sa réinscription qu'en suivant la procédure précédemment établie. En cas de réinscription les arrérages non perçus ne peuvent faire l'objet d'aucune réclamation ni restitution ; ils demeurent acquis à la caisse.

Art. 12. — Lorsque l'ancien député titulaire d'une pension viendra à décéder sans laisser ni descendants ni ascendants directs, il ne sera dû à ses héritiers ou ayants-droit aucune portion d'arrérages pour le trimestre dans lequel le décès sera intervenu. La même disposition est applicable aux pensions des veuves et des orphelins.

Art. 13. — Les cotisations commenceront d'être prélevées sur l'indemnité législative à dater du 1er janvier 1905.

Le temps requis pour acquérir des droits à pension ne sera compté que du 1er janvier 1905, et il ne pourra être inscrit aucune pension qu'avec jouissance du 1er janvier 1909.

Art. 14. — Par mesure transitoire, les membres qui cesseront d'exercer le mandat législatif au 1er juin 1906 pourront acquérir droit à pension s'ils continuent leurs versements dans les conditions prévues au deuxième paragraphe de l'article 3.

Les veuves et les orphelins mineurs dont le père ou le mari viendrait à décéder du 1er janvier 1905 au 1er janvier 1909 pourront, également par mesure transitoire, faire procéder à l'inscription de leur pension dont les arrérages, fixés par le bureau de la Chambre réuni avec le président de la commission de comptabilité, commenceront à courir à dater du lendemain du jour du décès.

Il n'est d'ailleurs en rien dérogé à l'article 3 de la résolution du 21 décembre 1899 créant un fonds de secours pour les anciens députés et leurs familles.

Art. 15. — Il sera statué par des arrêtés du bureau de la Chambre réuni avec le président de la commission de comptabilité :

1° Sur le taux des pensions qui seront fixées à un chiffre uniforme suivant les ressources de la caisse et qui ne pourront dépasser 2.400 francs par an pour les anciens députés, et 1.200 francs par an pour les veuves ou orphelins, quel que soit le nombre des enfants ;

2° Sur les règles à suivre pour le versement et l'encaissement de la cotisation des anciens députés ;

3° Sur la procédure de réduction ou de suppression d'arrérages en cas de cumul ;

4° Sur le mode de paiement des pensions, lequel aura lieu par trimestre ;

Et généralement sur toutes les mesures nécessaires à l'application de la présente résolution.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 23 décembre 1904.

Mis en présence des organismes ainsi créés, l'esprit se reporte, pour chercher des comparaisons curieuses ou utiles, vers les caisses affectées au service des pensions soit départementales, que les conseils généraux ont le droit d'établir, règlementer et peut-être concéder eux-mêmes (1), soit municipales, au sujet desquelles se pourrait discuter, s'il n'était tranché par une pratique constante de l'administration, le point de savoir si les conseils intéressés doivent procéder simplement par vœu, ont droit plutôt à émettre un avis ou sont libres de prendre des délibérations exécutoires par elles-mêmes (2).

Le rapprochement ne saurait, d'ailleurs, être fait qu'eu égard au mode d'organisation financière et aux ressources des caisses établies. — Touchant, en effet, la création même et l'autonomie des caisses législatives, ou encore le contentieux et la liquidation des pensions, il ne souffre guère difficulté, d'une part, que la caisse, à la différence d'un service non décentralisé ou d'un établissement public, n'était point assujettie à la sanction du gouvernement, et, d'autre part, que la liquidation, à la différence de celle intéressant les départements et les communes, ne sera point une opération administrative ressortissant, d'après le droit commun et l'opinion générale (3), au contentieux administratif : il est manifestement impossible, aussi bien, d'assimiler ces caisses à des établissements publics, et il ne serait guère plus aisé de soutenir d'une manière spécieuse que les décisions à venir en matière de liquidation comporteront l'application de règlements administratifs intéressant l'organisation et la discipline d'un service public ou sont en relation étroite avec des actes de commandement

(1) Cpr. L. L. 10 mai 1838, art. 4-14°, et 10 août 1871, art. 46 ; — Lebon, Note sous Cons. d'Et., 28 juillet 1882, Arnozan, *Leb. chr.*, p. 731 ; — Chante-Grellet Conclus. sous Cons. d'Et., 4 juillet 1884, Bussereau, *Sir.*, 86. 3. 24 ; *Dall.*, 86. 3. 1 ; — Circ. min. int., 12 déc. 1896, *Bull. min. intér.*, 1896, p. 473 ; — Brémond, *Examen doctrinal de jurispr. admin.*, dans la *Rev. crit. de législ. et jurisp.*, t. XXX, ann. 1901, p. 7-11.

(2) Cpr. Circ. min. int., 15 mai 1884, *Bull. min. intér.*, t. LXVII, ann. 1884, p. 297 ; — Av. Cons. d'Et. (sect. fin.), 10 juin 1874 ; — Cons. d'Et., 7 juillet 1899, Muller, *Sir.*, 1901. 3. 140 ; *Dall.*, 1901. 3. 8.

(3) Cpr. Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 234, — et Cass., 5 août 1874, Caron, *Sir.*, 75. 1. 261 ; *Dall.*, 75. 1. 58.

et d'autorité hiérarchique. — Touchant, au contraire, l'idée première du système et la réalisation pratique du projet, savoir le système des retraites avec caisses et le paiement de pensions sur fonds de retenues, les analogies sont frappantes : ici, par les deux Chambres, comme là, le plus souvent, par les assemblées départementales et communales, en effet, le mécanisme préféré a été celui d'une caisse de retraites à forme tontinière, servant, sous des conditions déterminées, des pensions viagères dont le taux est a priori connu des bénéficiaires ; et la combinaisson dans son ensemble, pour autant qu'elle garantit dans certaines conditions une retraite déterminée et, par ailleurs, ne mesure pas la quotité de ces droits sur les retenues obligatoirement souffertes, tient à la fois de la tontine et de l'assurance, à moins qu'elle ne soit, dans une mesure égale, une œuvre de bienfaisance.

B. Aussi l'on se sent volontiers porté, pour juger l'œuvre récente, à dire que députés et sénateurs (à ceci près qu'ils ont négligé sur certains points les termes évocateurs d'idées fondamentales et les formules précieuses à la technique juridique) ont vraiment transposé les règlements des caisses municipales et départementales qu'ils pouvaient être en mesure de bien connaître par leur affiliation et leur participation à la vie politique et financière des circonscriptions administratives. Ils les ont, au surplus, perfectionnés, précisés ou modifiés, sur deux points, de réelle importance, et, pour ce faire, comme il s'agissait d'adapter ou d'étendre, suivant ou hors leurs termes ordinaires, des principes du droit civil, ils ont, d'accord, abandonné la forme de résolutions indépendantes pour celle d'une disposition législative générale (1).

Les caisses établies par les résolutions de la Chambre des députés en date du 23 décembre 1904 et du Sénat en date du 28 janvier 1905 pour assurer des pensions aux anciens députés et aux anciens sénateurs, ainsi qu'à leurs veuves et à leurs orphelins mineurs, peuvent recevoir des dons et legs.

Les pensions payées par lesdites caisses sont incessibles et insaisissables.

Telle est la loi du 9 février 1905 (*Joarn. offic.*, 10 fév., p. 1025), votée d'urgence et sans discussion (2) et sur l'effet de laquelle beaucoup, si elle n'était ainsi passée presque inaperçue, auraient formulé, sinon des criti-

(1) V. rapport fait, devant le Sénat, le 30 janvier 1905, par M. Boulanger, au nom de la commission des finances [*Docum. parlem.*, Sess. ord. 1905, n° 19, p. 3] : « Votre commission... estime, et elle croit rentrer pour cela dans la pensée commune des auteurs de chaque proposition, qu'il convient de n'avoir qu'un seul et même texte pour les deux caisses... » — Rpr. le rapport, en termes identiques, fait par M. Rabier, à la Chambre, le 7 février 1905 [*Docum. parlem.*, Sess. 1905, n° 2240, p. 2].

(2) V., outre les rapports Rabier (21 déc. 1904, 7 févr. 1905) et Boulanger (30 janv. 1905) précités, — un projet de résolution Dusolier, Guyot, Bonnefoy-Sibour, Sénat, 19 janv. 1905 (*Journ. offic.*, 13 mai, Annexe n° 9, p. 6), et un rapport Marquis, 27 janvier 1905 (*Annales du Sénat*, p. 9) ; — les lectures de rapports et adoptions sans discussion, Sénat, 28 janvier 1905 et Chambre des députés, 7 février 1905.

ques, du moins de raisonnables appréhensions. — Aussi bien, la capacité édictée par elle de recevoir des dons et legs était le succédané presque fatal de l'établissement desdites caisses, si tant est que les dons ou legs doivent avoir pour elles un caractère normal et régulier, de même que les subventions constituent le mode ordinaire de participation des départements et des communes aux fonds des caisses de retraites. Mais il est à craindre que l'existence de ces ressources extraordinaires ne soit demandée au budget de l'Etat obéré par ailleurs et diverti nécessairement à des fins d'assistance pour tout le moins plus pressante. — De même, l'incessibilité et l'insaisissabilité, assurées par cette loi aux retraites, sont une extension, sinon une déformation par la voie législative, des solutions jurisprudentielles de droit commun et, en tout cas, une fin de non-recevoir opposée par anticipation à tout créancier d'anciens députés ou sénateurs qui eût prétendu argumenter, d'une manière plus ou moins subtile, contre son débiteur, de l'article 1981 du Code civil prohibant l'insaisissabilité conventionnelle des rentes viagères à titre onéreux. Ce double privilège figure, il est vrai, dans la loi de 1853, comme dans la plupart des règlements communaux et départementaux ; il est exact aussi qu'à défaut même de dispositions spéciales, pour toutes pensions, la jurisprudence, se basant sur l'art. 581 C. pr. civ., déclare insaisissables les pensions de retraite quand elle leur découvre d'après les circonstances un caractère alimentaire (1). C'est néanmoins, à mes yeux, le tort apparent de la loi de 1905 d'avoir renversé l'ordre des propositions (2), et mis la règle inflexible de l'insaisissabilité et de l'incessibilité absolue à la place du système plus souple et équitable du droit commun, qui a fixé dans la loi même ou laissé à l'appréciation du juge le chiffre des oppositions recevables sur les arrérages d'une pension. La chose ne dépare-t-elle pas quelque peu une œuvre de mutualité, presque à l'excès originale et démocratique, et sans analogue, semble-t-il, dans les dispositions organiques ou intérieures des divers Parlements ?

17 août 1906.

JOSEPH DELPECH,
Professeur agrégé de droit public
à l'Université d'Aix-Marseille.

(1) Cpr. Paris, 26 juillet 1847, Paternit, *Sir.*, 47. 2. 529 ; *Dall.*, 47. 2. 151 ; Cass., 24 décembre 1883, Gagnebin, *Sir.*, 85. 1. 17 ; *Dall.*, 84. 1. 196 ; et surtout Aix, 24 mai 1865, Torrini, *Sir.*, 66. 2. 128 ; *Dall.*, 66. 5. 348.

(2) On ne saurait oublier, en effet, 1° que, de droit commun, des saisies ou retenues peuvent être opérées, du vivant d'un pensionnaire, jusqu'à concurrence d'un cinquième pour débet envers l'Etat ou créances privilégiées de l'art. 2101, et d'un tiers dans les circonstances prévues aux art. 203, 205 à 207, 214 C. civ. [L. 9 juin 1853, art. 26 ; D. 31 mai 1862, sur la comptabilité publique, art. 267]. et 2° que la cessibilité, se déduisant sans peine de la saisissabilité, est, dans les mêmes limites, admise au profit des créanciers privilégiés, de manière à épargner aux pensionnaires cédants les frais de saisie et de validation de saisie [DARESTE, *Code des pensions civiles*, 7e éd., 1876, p. 77]. — Et la plupart des auteurs enseignent même que, si le tiers de la pension déclaré saisissable dans les cas ci-dessus rapportés est insuffisant pour assurer le paiement de la dette, les deux autres tiers peuvent être atteints par une saisie-arrêt [Cpr. Bordeaux, 12 juillet 1880, Combarrot, et Paris, 10 août 1882, Hope, *Sir.*, 81. 2. 106 et 83. 2. 125].

CHRONIQUE DU DROIT DES GENS

dans ses rapports avec le droit constitutionnel et le droit administratif

(1905)[1]

Suite

SOMMAIRE : IV. Pour une théorie générale de la protection. — V. De quelques aspects administratifs du droit de la neutralité.

IV. POUR UNE THÉORIE GÉNÉRALE DE LA PROTECTION. — Peu de questions sont plus délicates. Protection des nationaux, des étrangers, des indigènes : l'institution a des formes multiples, et, dans ces formes, cependant, n'apparaissent pas les nuances. Le problème demande une étude d'ensemble. Mais, de cet ensemble, les matériaux, épars, ne se laissent pas dégager. La protection des nationaux est un de ces sujets, qu'il y aurait avantage à réduire, mais qui, par une pente dangereuse, glisse et se perd dans l'infini du droit des gens. La protection des indigènes est, au Levant et d'après les sources, très pittoresque et curieuse : aussi l'histoire en a-t-elle été faite avec beaucoup plus de soin que l'observation présente, et presque toujours, avec une préférence marquée pour les régions (la Turquie, l'Egypte) où la protection avait le moins d'importance actuelle, au détriment de celles (le Maroc, Mascate) où précisément elle a conservé le plus d'effets présents et de valeur pratique. Enfin la protection des étrangers, historiquement déchue, n'offre depuis longtemps qu'un intérêt médiocre ou tout au moins secondaire. La comparaison de la protection des nationaux, des étrangers et des indigènes, à l'état actuel, n'a jamais été faite. Et jamais n'a plus été sentie cette lacune, qu'au moment où, de plus en plus, la question de la protection est mise à l'ordre du jour : 1° par la question du Maroc et les incidents greffés sur elle ; 2° par l'arbitrage mascatais du 8 août 1905 ; 3° par quelques passages très intéressants du livre de Westlake relatifs à des délicatesses de nuances à peine connues ou soupçonnées en France ; 4° et surtout par les nouvelles tendances qu'une doctrine libérale s'efforce actuellement de saisir ou, mieux, de faire naître au sein de la jurisprudence française pour retirer tout caractère éventuellement abusif au défaut de protection. Sans vouloir tracer l'esquisse, même légère, d'un si ample et délicat problème, ne pourrait-on, simplement, signaler ce que les faits et les thèses lui apportent en ce moment de nouveau? L'actualité n'éclaire qu'un petit nombre de points. Mais il s'en dégage des aperçus qui, simultanément notés, peuvent dès maintenant aider à la formation d'un ensemble.

(1) Pour la première partie de cette *Chronique*, v. *suprà*, p. 307 et s.

I. *De la protection au Maroc.* — On ne saurait trop en montrer l'importance. Pour la bien comprendre il faut se rappeler que le Maroc n'est pas seulement inorganisé, belliqueux, féodal, mais riche et fermé. La protection n'est pas uniquement un moyen de soustraire les indigènes aux vexations des caïds, mais encore d'ouvrir au commerce l'accès, impénétrable, de l'intérieur. Dans cet esprit, la protection des indigènes, venue du Levant, se développe au Maghreb el-Aksa. Les censaux ou courtiers, qui ne jouaient en Turquie, même dans les ports, qu'un rôle secondaire, prennent au Maroc, même à l'intérieur, une importance très grande ; à côté du censalat se crée l'association agricole ou *moukhalat*. Le censal échappe à la souveraineté du Maghzen, au point de vue de la juridiction, de l'impôt et du service militaire. L'associé agricole a simplement le droit de n'être assigné ni arrêté sans notification au consul, qui a le droit d'assister au jugement. La même année 1863, qui voit la chute du censalat en Turquie, en voit la reconnaissance expresse au Maroc. L'Angleterre et l'Espagne, désireuses, pour des raisons diverses — Détroit ou *reconquista* — d'immobiliser le Maroc dans le *statu quo*, sont défavorables à l'institution, qui, pratiquée largement par la France, développe, dans des conditions dangereuses, son influence et son prestige. Profitant du refus de certains protégés (non français) de payer l'impôt ou de fournir au Sultan des levées militaires, l'Angleterre et l'Espagne exploitent le mécontentement du Maghzen contre une institution, qui le prive, à la fois, de ses sujets et de ses ressources. Tirant argument du scandaleux trafic de certains représentants étrangers (et notamment du Brésil), elles représentent à l'Europe qu'une limitation des protections est nécessaire. En 1877, Mohamed Bargash prie les puissances de s'en occuper. Faute de s'entendre à Tanger, elles examinent la question à Madrid (1880). La conférence est dirigée, ouvertement contre les abus de la protection, secrètement contre l'institution des censaux, c'est-à-dire contre l'ouverture du Maroc et le développement de l'influence française. Mais elle ne répond pas aux vues de son instigateur, le ministre anglais sir J. D. Hay. Retranchée dans ses traités de 1767 et de 1863, la France menace de sortir de la conférence plutôt que d'abandonner son droit propre et nécessaire aux censaux de l'intérieur. L'Allemagne, désireuse de faire échec à l'Angleterre, l'Italie désireuse de s'ouvrir le Maroc, les Etats-Unis eux-mêmes la soutiennent. Au Sultan, qui demande des soldats, des impôts, la France accorde que les censaux, réduits à deux par maison, devront le service militaire et fiscal, mais conserveront leur ancienne exemption de la juridiction locale. L'Italie se fait reconnaître, jusqu'à concurrence de douze protégés, à son choix, un droit discrétionnaire de protection dont l'amiral Jaurès, qui représente la France à Madrid, s'applique immédiatement le bénéfice par la clause de la nation la plus favorisée (1). Au lendemain de la conférence, les

(1) V. au livre jaune, *De la protection diplomatique et consulaire au Maroc*, l'origine exacte de l'article 17 de la Convention du 3 juillet 1880, si profondément

protections se multiplient : réciproquement, l'Angleterre et la France cherchent à s'enlever l'une à l'autre les protégés les plus influents. En 1881, la France réussit à prendre sous sa protection les *cheurfa* d'Ouezzan, descendants de Fatime, fille de Mahomet, qui ne peuvent être sultans du Maroc, mais sans lesquels nul n'en peut être sultan. Depuis, la protection, avec son double caractère, économique et politique, n'a cessé de s'étendre. Elle est assez mal vue de la part du Maghzen, pour lequel elle se ramène, souvent, à des indemnités pécuniaires, en cas de violation des immunités de la protection, et dont elle diminue l'autorité sur les plus riches et les plus influents de ses ressortissants. Aussi le Maghzen souhaite-t-il de la réduire. Il a protesté (1) contre la prise de protection par la France des *cheurfa* d'Ouezzan, en invoquant l'article 5 de la convention de Madrid, d'après laquelle « le Gouvernement marocain reconnaît aux ministres, chargés d'affaires et autres représentants le droit qui leur est accordé par les traités de choisir les personnes qu'ils emploient, soit à leur service personnel, soit à celui de leurs gouvernements, à moins toutefois que ce ne soient des *cheiks ou autres employés* du gouvernement marocain», et en alléguant que le chérif d'Ouezzan devait toujours être à sa disposition, pour remplir telle mission, qu'à raison de son influence religieuse, et, par exemple, pour rétablir la paix entre les tribus, le sultan jugerait utile de lui confier ; mais, le chérif n'ayant pas un emploi constant au service du Sultan, le cabinet Ferry ne s'arrêta pas à la protestation du Maghzen. Depuis, les protections se sont développées, et de nouveaux abus ont surgi. Les résidents européens, depuis 1880, se sont mis à battre monnaie des cartes de protection ; maîtres de les donner, soit à leurs censaux, soit à leurs participants agricoles, ils sont maîtres de les leur retirer, et, dans ce cas, le protégé redevient la proie du caïd : d'où menace de retrait, chantage et véritable « traite des blancs » (2). Le gouvernement français, qui tenait à imposer son prestige par la justice et la douceur, a restreint le nombre de ses protections, en a refusé de nouvelles, a même été jusqu'à retirer leurs protégés à des commerçants établis. Les consulats étrangers se sont contentés de concentrer les cartes dont ils disposent entre les mains de personnes sûres et de maisons de commerce hors de tout soupçon. Surveiller la protection, non la restreindre, est, semble-t-il, le procédé le meilleur.

dénaturée, depuis, par l'argumentation allemande. Cpr. notre étude : *De Madrid à Algésiras*, annexe au n° du 10 mars 1906 de la *Revue politique et parlementaire*.

(1) Bekker, *Espana y Marruecos : sus relaciones diplomaticas durante el siglo XIX*, Madrid, 1903, p. 224.

(2) Cpr. *Documents de la mission maritime française du commandant Dyé. Notes sur Mogador. Bull. du Comité de l'Afr. franç.*, fév. 1906, *Renseignements coloniaux*, n° 2 *bis*, pp. 50 et s.

2. *La protection des boutres mascatais et l'arbitrage anglo-français du 8 août 1905* (1). — Tandis que la protection, au Maroc, s'applique principalement au commerce intérieur, à Mascate, au contraire, elle s'applique principalement au commerce extérieur, non pas même au commerce terrestre, mais au commerce maritime, non pas à des maisons ou magasins, mais à des navires, non pas seulement dans les eaux territoriales de l'Imanat, mais dans la haute mer. C'est une nouvelle forme de la protection. Mais cette nouveauté n'est pas sans périls. Pour les censaux, au Maroc, nous avons des textes : le traité de 1767, le règlement de 1863, la convention de Madrid du 3 juillet 1880. Pour les patrons de navires, nous n'avons, à Mascate, que des raisonnements, tirés des textes, et des précédents, issus de la coutume. Traité franco-mascatais, du 17 novembre 1844, article 4 : Les sujets de Son Altesse le Sultan de Mascate, qui seront *au service* des Français jouiront de la même protection que les Français eux-mêmes (2) ; d'où cette conclusion que l'article 4 comprend, non pas seulement ceux qui rendent des services domestiques, mais aussi et surtout les employés, les commissionnaires, les agents de transport, tous ceux, en un mot, qui, *bona fide*, rendent des services pour l'extension des relations commerciales dont le traité de 1844 a voulu faciliter le développement : tels les boutriers, liés par des contrats de service écrits ou verbaux avec les armateurs et les ressortissants français, pour le cabotage et la navigation à Obock, Majunga, Diégo-Suarez, Sainte-Marie de Madagascar. L'argument est précis, mais il est indirect, et, par suite, affaibli. Comme tout argument, il est discutable, et d'autant plus discutable qu'il tend à donner, à Mascate, à la protection française, une forme éminemment, pour ne pas dire uniquement, maritime, qu'elle ne revêt jamais, même exceptionnellement, ailleurs. Il est vrai qu'ici la coutume est conforme, et qu'en matière de protection, au Maroc comme au Levant, la coutume a toujours eu, sur les protections, grand pouvoir. Après qu'en 1861, l'arbitrage de lord Canning, vice-roi de l'Inde, fit entre les deux héritiers rivaux de l'Iman la séparation de Mascate et de Zanzibar, avec soulte annuelle, au profit de Mascate, de 20.000 roupies, le traité de 1844, désormais dédoublé, fut des deux côtés interprété dans ce sens que la protection française s'étendait aux boutres. Quand, en 1880, le sultan de Zanzibar soupçonne de se livrer

(1) Sources : *Muscat dhows arbitration : the case* (8.328), *the counter-case* (8.405), *argument, reply*, London, 1905 ; *Boutres mascatais français : mémoire, contre-mémoire, conclusions, conclusions complémentaires*, Paris, 1905 ; *Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage : Recueil des actes et protocoles concernant le différend entre la France et la Grande-Bretagne, à propos des boutres de Mascate*, La Haye, 1905.

(2) Notez d'ailleurs qu'ici la protection ne confère pas à l'indigène, comme au Maroc, l'immunité de juridiction, car l'article 4 continue : « mais, si les sujets de Son Altesse sont convaincus de quelque crime ou infraction punissable par la loi, ils seront congédiés par les Français au service desquels ils se trouveraient et livrés aux autorités locales ».

à la traite le boutre francisé *Djamila*, mouillé sous les fenêtres de son palais, il prévient le consul de France, dont le drogman opère, seul, la visite du boutre incriminé. Ainsi l'argument du texte et l'argument des précédents concordent. Mais l'argument du texte n'est pas direct, et l'argument des précédents, issu de la coutume, peut éventuellement perdre de sa netteté. Viennent les circonstances. En renonçant à son droit de souveraineté sur les boutres, *à titre temporaire*, la France n'en a pas moins, malgré toutes ses réserves, ébranlé la constance des précédents : en permettant à l'Angleterre et à l'Allemagne, en 1888, puis à l'Angleterre, en 1889, de visiter, à Zanzibar, les boutriers français, elle a, quoique provisoirement, introduit dans le bloc des précédents une de ces brèches qu'il est toujours dangereux d'ouvrir. Non que le droit de la France en devienne douteux. Mais il se présente, soit par les précédents, soit par les textes, avec moins de netteté, moins de force, et, pour tout dire, avec moins d'évidence, à Mascate, pour les boutres, qu'au Maroc pour les censaux.

Aussi, par une manœuvre analogue à celle qu'elle fit, au Maroc, contre les censaux, l'Angleterre essaie-t-elle, à Mascate, d'arrêter la protection française. Au Maroc, pour empêcher le développement de l'influence française dans l'arrière-pays, à Mascate, pour empêcher le développement de l'influence française sur mer. « La délivrance de ces titres peut tendre à affaiblir la situation de l'Angleterre dans l'administration de la police de la mer » (1). Arrêtée par la substitution du pavillon tricolore français au pavillon rouge mascatais, l'Angleterre admet difficilement, dans l'océan Indien, cette réserve à son contrôle maritime. Avant de contester le principe de la francisation des boutres, elle commence par en surveiller les conditions, par en épier les hésitations ou les erreurs. Le plus délicat est que les patentes de protection, délivrées aux Echelles du Levant ou de Barbarie par l'autorité consulaire du port turc ou marocain, sous le contrôle de l'ambassade ou de la légation, le sont ici, non seulement par l'autorité consulaire locale, mais par d'autres : non seulement par les consuls de Zanzibar (jusqu'en 1891) et de Mascate (depuis 1894), mais par le consul d'Aden et par les autorités coloniales des ports extra-métropolitains où les boutriers, polygames et voyageurs, s'arrêtent, tantôt pour charger, tantôt pour se reposer, réparer ou remplacer leurs bâtiments. En vertu même de ces habitudes nomades, les autorités consulaires ou coloniales, étrangères à Mascate, sont amenées à délivrer à des ressortissants mascatais des certificats de renouvellement ou de prolongation de leur titre de protection, puis, par extension, des titres *ab initio*. A des indigènes qui reviennent tous les ans passer trois mois à Sour, dans l'Oman, les autorités coloniales de Mayotte, d'Obock, de la Grande-Comore, délivrent des titres de francisation, pour peu qu'ils aient quelque attache avec ces colonies,

(1) « *The granting of certificates, such as the present, must also tend to weaken the position of England in administering the police of the sea* ».

The government of Bombay to the government of India, Bombay Castle, 9 avril 1891, *Case*, appendix n° 7, inclosure 2, pp. 48-49.

et dans des conditions qui, tout à fait indépendantes des règles métropolitaines, paraissent, au gouvernement britannique, égaré par celles-ci, d'un flagrant arbitraire. En 1891, le consul français d'Aden commet, en délivrant un de ces titres, un véritable excès : la France elle-même en fait l'aveu loyal. En critiquant ses abus, la Grande-Bretagne cherche la chute de l'institution. Elle ne poursuit pas seulement le contrôle de l'océan Indien, mais la domination de l'Imanat de Mascate, auquel, depuis 1873, elle paie la redevance zanzibarite : ce qui soumet à son influence l'Iman qu'elle transforme en pensionnaire, peut-être même en protégé clandestin (traité secret du 20 mars 1891). Mais la protection française des boutres est une limite pratique à son influence, tant sur l'Océan que dans les eaux territoriales ; donc elle veut la détruire. Couvrant son ambition particulière du motif de la répression de la traite, elle essaie d'obtenir, à la Conférence de Bruxelles (18 novembre 1889-2 juillet 1890) le droit de visite sur les boutres de l'océan Indien, et réussit tout au moins à faire entrer, dans l'Acte de Bruxelles (2 juillet 1890) une certaine immixtion sur tiers pavillon (art. 42). Déjà le contrôle de l'océan Indien — assuré par ses nombreux croiseurs — lui paraît proche, quand la Chambre française, pressée de rester fidèle aux traditions de Vienne et de Vérone, de Talleyrand et de Châteaubriand, refuse la ratification demandée. L'échec des articles 42 à 61 de l'Acte de Bruxelles fait craindre à l'Angleterre une recrudescence de la francisation des boutres, attirés par les immunités conservées au pavillon français. Vainement, ici, des instructions très sévères sont-elles données par la France à ses consuls pour la révision des listes de francisation, la concession, très difficile, de la francisation, et le retrait, très conseillé, de cette même francisation, au moindre soupçon : l'Angleterre, dépitée de son échec, reproche à la France d'encourager la traite, et profitant de l'autorité, qu'elle tire de la redevance zanzibarite, oblige Sa Hautesse Seyid Fesal, à condamner, publiquement, la francisation des boutres (1), puis accuse la France de violer ainsi vis-à-vis d'elle, la promesse relative à l'Indépendance de l'Imanat (1862). Pour trancher le différend, oublié lors de la grande liquidation franco-anglaise du 8 avril 1904, la France et l'Angleterre, par compromis du 13 octobre, conviennent de se soumettre à la décision de la Cour de La Haye. MM. Melville Fuller, choisi par l'Angleterre, Savornin Lehmann, par la France, Lammasch, par l'Italie, comme sur-arbitre, composent le tribunal, devant lequel MM. Maurice Herbette, pour la France, et Renald Graham, pour l'Angleterre, dirigent la procédure.

Reprenant, chez le Sultan, les arguments à lui par elle suggérés, la Grande Bretagne invoque : 1° la déclaration du 10 mars 1862, par laquelle la France et l'Angleterre s'engagent mutuellement, après la séparation de

(1) Lettre du Sultan au consul de France à Mascate du 17 février 1899, *Case*, appendix n° 22, p. 67 ; et proclamation du Sultan de Mascate, du 15 juin 1900, *Mémoire*, p. 71.

Zanzibar et de Mascate, à respecter, des deux Sultanats, la double indépendance, texte tombé pour Zanzibar du consentement de la France en 1890, mais toujours en vigueur dans la partie relative à Mascate ; 2° le traité franco-mascatais du 17 novembre 1844, qui ne reconnaît de titre à protection qu'aux Mascatais au service (domestique) des Français, et non pas aux personnes, qui demandent à la France des titres de navires, dans le but d'exercer quelque commerce ; 3° dans la partie de l'Acte de Bruxelles, ratifiée par la France, le 2 janvier 1892, l'article 32, en vertu duquel « l'autorisation d'arborer le pavillon » des signataires dans l'océan Indien (réserve faite de Madagascar) ne sera « accordée à l'avenir qu'aux bâtiments (dont) les armateurs ou propriétaires devront être sujets ou protégés de la Puissance, dont ils demandent à porter les couleurs », alors qu'ici les armateurs ou propriétaires indigènes, au lieu d'être protégés français avant de porter les couleurs françaises, ne le sont qu'en suite et conséquence de la concession du pavillon français. La France oppose : 1° que le droit de protection, reconnu par le traité de 1844, maintenu, soit à Zanzibar, soit à Mascate, après la déclaration du 10 mars 1862, accepté par l'Angleterre elle-même, jusqu'en 1890, à Zanzibar, et jusqu'à ces derniers temps à Mascate, ne saurait être considéré comme une restriction à l'indépendance du Sultan, alors surtout que les autorités françaises s'abstiennent de tout exercice de la protection à l'intérieur de l'Oman, tandis qu'en faisant dépendre le versement de la redevance zanzibarite au Sultan de Mascate de l'attitude de ce Prince à son égard, le gouvernement britannique prétend conserver sur le Souverain de l'Oman, dont la situation matérielle est précaire, un moyen d'action inconciliable avec la Déclaration du 10 mars 1862 ; 2° que le traité franco-mascatais du 17 novembre 1844, applicable aux Mascatais au service des Français, s'entend de tous ceux, qui, par leur commerce, rendent service aux Français, et qu'en tout cas il a, par l'Angleterre même, été toujours ainsi compris ; 3° que le Sultan de Mascate n'a pas signé l'Acte de Bruxelles ; que l'art. 32 n'exige pas expressément, comme il eût dû le faire pour détruire, sans équivoque, un droit établi, que la protection prenne place avant la concession des couleurs, mais seulement que la protection en mer du navire s'accompagne et se fortifie de la protection à terre de l'armateur ; que la condition maîtresse de l'article 32, la possession de biens-fonds dans le territoire de l'autorité concédante de la protection, a toujours été suivie par les autorités françaises ; qu'à la supposer ici liée par l'Acte de Bruxelles, la France garderait le bénéfice du *statu quo* dans les eaux territoriales de Mascate, en vertu de l'article 42 § 2, qui déclare n'impliquer aucun changement à l'état de choses actuel, en ce qui concerne la juridiction dans les eaux territoriales, et, par suite, conserverait le droit de franciser les boutres, sauf à les laisser, en haute mer, contrôler (art. 1er) par les officiers des Puissances signataires, mais que, n'ayant pas ratifié ce droit de contrôle, elle ne peut avoir, par là, diminué la situation qu'elle entendait, au contraire, fortifier. A l'accusation anglaise de favoriser la traite, la France répond, avec de multiples preuves, qu'elle n'a jamais cessé de la combattre : par ses croisières,

par le transport en personne du consul de France, de Mascate à Sour, au moment de la mousson, enfin par des poursuites en cas de preuve, des retraits de patente en cas de soupçon, et par la réduction des titres de navigation, après une révision attentive, à vingt-six boutres seulement.

Cependant les insinuations anglaises, relatives à la traite, avaient discrédité la thèse française. S'arrêtant à l'Acte de Bruxelles, le tribunal estima que l'article 32 limitait, unilatéralement, le droit de la France d'octroyer son pavillon à des navires, dont les propriétaires ne fussent pas ses sujets ou protégés, et se demanda, donc, *aux termes de cet article*, ce qu'il fallait entendre par *protégés* : « Considérant qu'à défaut d'une définition « du terme *protégé* dans l'Acte général de la Conférence de Bruxelles, il « faut entendre ce terme dans le sens qui correspond le mieux... aux prin- « cipes du droit international exprimés dans les conventions en vigueur à « cette époque, dans la législation nationale, en tant qu'elle a obtenu une « reconnaissance internationale et dans la pratique du droit des gens ». Et, dès lors, s'engageant dans une théorie générale de la protection, rappelant les restrictions turques de 1863, 65, 69, et la restriction marocaine de 1863, le tribunal conclut que « le terme protégé n'embrasse par rapport « aux Etats à capitulations que les catégories suivantes : 1° les personnes « sujettes d'un pays, qui est sous le protectorat de la puissance dont elles « réclament la protection ; 2° les individus, qui correspondent aux caté- « gories énumérées dans les traités avec le Maroc de 1863 et de 1880, et « dans la loi ottomane de 1863 ; 3° les personnes qui, par un traité spécial, « ont été reconnues comme *protégés*, telles que celles énumérées par l'ar- « ticle 4 de la Convention franco-mascataise ; 4° les individus qui peu- « vent établir qu'ils ont été considérés et traités comme protégés par la « puissance en question avant l'année dans laquelle la création de nou- « veaux protégés fut réglée et limitée, c'est-à-dire avant l'année 1863, ces « individus n'ayant pas perdu leur *status*, une fois légitimement acquis ». Mais ces deux dernières perspectives, à peine entr'ouvertes, se referment. « Considérant que la concession *de facto* de la part de la Turquie de transmettre le *status* de *protégés* aux descendants des personnes, qui, en 1863, avaient joui de la protection d'une puissance chrétienne, ne peut être étendue par analogie à Mascate, les circonstances étant entièrement différentes, puisque les protégés des Etats chrétiens en Turquie sont d'une race, nationalité et religion différentes de celles de leurs maîtres ottomans, tandis que les habitants de Sour et les autres Mascatais, qui pourraient solliciter le pavillon français, se trouvent à tous ces égards entièrement dans la même condition que les autres sujets du Sultan de Mascate ». Et encore : « Considérant que les dispositions de l'article 4 du traité franco-mascatais de 1844 s'appliquent seulement aux personnes qui sont *bona fide* aux services des Français, mais non pas aux personnes, qui demandent des titres de navires dans le but d'exercer quelque commerce ». D'où cette conclusion : « Par ces motifs décide et prononce ce qui suit : « 1° avant le 2 janvier 1892, la France avait le droit d'autoriser des navires

« appartenant à des sujets de Sa Hautesse le Sultan de Mascate à arborer « le pavillon français, n'étant liée que par ses propres lois et règlements « administratifs ; 2° les boutriers qui avant 1892 avaient été autorisés par « la France à arborer le pavillon français, conservent cette autorisation « aussi longtemps que la France la continue à celui qui l'avait obtenue ; « 3° après le 2 janvier 1892, la France n'a le droit d'autoriser des navires « appartenant à des sujets de Sa Hautesse le Sultan de Mascate à arborer « le pavillon français que sous condition que leurs propriétaires ou arma- « teurs avaient ou auraient établi qu'ils ont été considérés et traités par la « France comme ses « protégés » avant l'année 1863 ». Jusqu'ici le tribunal trouve la thèse française contraire à l'article 32 de l'Acte de Bruxelles, et, par conséquent, respecte les droits créés antérieurement à la mise en vigueur de cet acte. Mais, dans une seconde partie de la sentence, et s'agissant d'établir l'effet de ces droits acquis, il déclare en substance, que la protection, limitée au navire, et à son propriétaire, en vertu de ce même article 32, ne saurait passer à la personne du boutrier, pour se communiquer à une autre personne, à un autre navire, ou pour s'appliquer au boutrier à terre, parce qu'une telle conséquence, le soustrayant à la souveraineté du Sultan de Mascate, serait en contradiction avec la Déclaration du 10 mars 1862, relative à l'indépendance du Sultan. En un mot, pour statuer sur le principe de la francisation, le tribunal se fonde sur l'Acte de Bruxelles, non sur la Déclaration de 1862 ; mais pour statuer sur les conséquences de la francisation, il se fonde sur l'Acte de Bruxelles et, pour la première fois, sur la Déclaration de 1862.

S'il fallait trouver une démonstration à la fois actuelle et saisissante, de cette vérité, malheureusement trop certaine, que la théorie de la protection, mi-partie internationale, mi-partie administrative, est l'une des plus obscures du droit des gens, il serait inutile de chercher plus loin. Elle est là, dans l'une des sentences les plus contradictoires et les plus déconcertantes, qu'il soit possible d'imaginer. Notez ceci que, dans une première partie, la sentence consent à laisser passer, comme étrangères à l'Acte de Bruxelles les francisations antérieures à 1892 et que, dans la seconde, pour déterminer les droits issus de ces francisations, elle allègue « qu'*en vertu des articles 31-41 de l'Acte de Bruxelles*, l'octroi du pavillon à un navire indigène est strictement limité à ce navire », d'où elle prétend déduire que « l'autorisation d'arborer le pavillon français ne peut être transmise ou transférée à quelque autre personne, ou à quelque autre boutre, même si celui-ci appartenait au même propriétaire ». Mais, si l'Acte de Bruxelles ne s'oppose pas à ce que la francisation, faite avant 1892, soit maintenue, personne ne s'expliquera qu'il s'oppose à ce que les effets de cette francisation se produisent, après 1892, dans les mêmes conditions qu'avant cette date. Remarquez aussi que, pour le tribunal, la Déclaration du 10 mars 1862, qui, suivant lui, s'oppose à l'inviolabilité de la maison du boutrier à terre, ne s'oppose pas à l'inviolabilité du navire dans les rades et ports de Mascate : or, en quoi l'indépendance du Sultan est-elle plus menacée par la première que

par la seconde ? En quoi même est-elle menacée, soit par l'une, soit par l'autre, étant donné ce correctif à l'inviolabilité de la maison ou du navire (art. 4 du traité du 17 nov. 1844) que, si les protégés sont convaincus de quelque crime ou infraction punissable par la loi, ils seront congédiés par les Français, et livrés aux autorités locales ? En quoi surtout la faculté, rejetée, de conserver la protection en changeant le navire, serait-elle menaçante pour l'indépendance de l'Iman ? L'article 7 du traité de Paris (30 mars 1856) fait des Etats signataires les garants de l'intégrité de l'Empire ottoman : porte-t-il atteinte aux capitulations ? Comment l'indépendance de Mascate serait-elle plus ombrageuse ? Et cependant, en Turquie, le protecteur a lui-même, et lui seul, en cas de crime ou délit, le droit de justice, que le traité de 1844 conserve au Sultan de Mascate : quelle inconséquence ! Ce qui, d'ailleurs, serait contraire à l'indépendance politique (la seule qu'envisagent les conventions de ce genre), ce ne serait pas l'usage, mais l'abus des protections, abus toujours susceptible d'être enrayé, non par une suppression pure et simple, mais par une réglementation, suivant l'exemple donné pour le Maroc par la Convention de Madrid, du 3 juillet 1880. La sentence a raison de comparer, au Levant, au Maroc, à Mascate, les conditions de la protection ; mais elle a tort de ne pas assez pousser le parallèle : pour peu qu'elle l'eût tenté, la seconde partie du dispositif, relative aux effets de la protection, se fût effondrée. Et, du même coup, la première se fût ébranlée. Pour lire le mot « protégés » dans l'article 32 de l'Acte de Bruxelles, la sentence du 8 août 1905 veut s'en référer au droit commun de la protection : or, il n'y a pas de droit commun de la protection. En Turquie, les censaux n'ont aucun rôle utile : c'est un prétexte à vénalité. Au Maroc, ils sont les indispensables agents de la pénétration intérieure. A Mascate, les censaux sont ignorés ; mais on rencontre les boutriers. En Turquie, les indigènes protégés sont, très souvent (non nécessairement), des chrétiens ; au Maroc, très souvent, des musulmans. En Turquie, l'année 1863 marque la chute des protections : au Maroc, au contraire, elle en marque la reconnaissance ; et l'on se demande ce que vient faire, dans la sentence, cette date de 1863, qui n'indique aucune étape de la protection à Mascate, mais seulement une date, turco-marocaine : restrictive en Turquie, confirmative au Maroc ! La vérité est qu'il n'y a pas de droit commun de la protection des indigènes, mais des textes et des coutumes variables suivant les conditions économiques, toujours changeantes, des milieux. Peu importe le texte turc ou marocain. Nous sommes à Mascate : c'est le texte mascatais, qu'il faut considérer. Peu importe l'usage turc ou marocain. Nous sommes à Mascate : c'est l'usage mascatais qu'il faut examiner. Sans doute, on peut juger, avec le tribunal, que les dispositions de l'article 4 du traité de 1844 ne visent pas les boutriers, mais, si l'on tient compte de l'usage, il faut reconnaître que les précédents les englobent, et que, ces précédents, l'Angleterre peut d'autant moins les nier qu'elle y prit sa part. Et le tribunal le sent si bien, que, pour remonter au traité de 1844, il fait un détour par

l'Acte du 2 juillet 1890, afin de prendre le traité de 1844, sur le renvoi de l'Acte de Bruxelles, dans un sens aussi général que ce texte, c'est-à-dire abstraction faite de l'interprétation anglaise du traité de 1844. Mais la prudence du détour ne fait qu'amoindrir la valeur de la sentence, si l'on pense que le débat, élévé sur la déclaration de 1862, posé sur elle, expressément, par le compromis, ne pouvait en sortir, et si, pour tout décider, l'on réfléchit que la convention de Bruxelles étant le seul obstacle à la francisation des boutres, obstacle accidentel, créé par la volonté de la France, inconsciente du piège de l'art. 32, il lui suffirait de s'en délier pour pouvoir, librement, franciser à nouveau. Chargé de se prononcer, principalement, sur la Déclaration de 1862, en s'aidant, accessoirement, d'autres textes, le tribunal se fonde principalement sur l'Acte de Bruxelles et très accessoirement sur la Déclaration. Prié de statuer entre la France et l'Angleterre, il le fait dans les mêmes termes que si le litige s'élevait entre deux signataires quelconques de l'Acte de Bruxelles. Sollicité d'appliquer une déclaration *réciproque* d'Indépendance, il rend une sentence qui, purement unilatérale, met l'Imanat de Mascate à la discrétion de l'Angleterre. Pour toutes ces raisons, la décision du 8 août 1905 sera nécessairement critiquée. Mais elle ne le sera jamais assez pour avoir tenté, contre toute évidence, d'élaborer du Levant au Maroc et du Maroc à Mascate ce qu'elle ose appeler un droit commun de la protection.

3. *De quelques nuances relatives à la protection.* — Des trois livres récents, mais encore inachevés, que l'actualité nous apporte (Nys, Mérignhac, Westlake), l'un glisse sur la protection, l'autre, à son degré d'avancement, n'y pénètre pas encore, le troisième, qui l'a déjà rencontrée, la traite avec ce souci des détails pratiques où son esprit de vrai juriste excelle. Deux nuances, qui, très souvent, échappent à ceux que n'intéresse pas la pratique anglo-américaine, sont, immédiatement, relevées par lui : l'une, qui est due plus spécialement à la pratique américaine, l'autre plus spécialement à la pratique anglaise (1).

Aux Etats-Unis, c'est un principe que la protection de l'Etat s'applique à l'étranger, non pas seulement aux nationaux, mais aux étrangers en instance de naturalisation. Comme l'écrivait le secrétaire d'Etat Bayard, dans la dépêche du 5 août 1885, « le critérium, vis-à-vis des étrangers qui ont déclaré, mais non légalement réalisé leur intention de devenir citoyens des Etats-Unis, est très simple. Quand la partie, après cette déclaration, atteste son intention d'achever le cours de sa naturalisation par une résidence continue dans les Etats-Unis, comme l'exige la loi, le gouvernement estime qu'il a le droit de protester contre tout acte du gouvernement de l'allégeance primitive, par lequel l'achèvement de la naturalisation américaine pourrait être empêchée par la force, et la juridiction originaire réaffirmée ». Les trois affaires Koszta, Burnato et Walsh en sont la preuve.

Martin Koszta, hongrois d'origine, venu aux Etats-Unis en 1850, avait

(1) WESTLAKE, *International law*, I, p. 200 et s.

déclaré son intention, en due forme, de devenir citoyen des Etats-Unis, puis, après un séjour de deux ans, retournant en Europe et voyageant en Turquie, s'était vu saisir, à Smyrne, par les autorités autrichiennes, et transférer à bord d'un navire de guerre autrichien qui devait le transporter en Autriche. Le consulat général des Etats-Unis à Smyrne et la légation des Etats-Unis à Constantinople réclamèrent sa restitution, puis, sur son refus, le vaisseau de guerre *Le St-Louis*, commandant Ingraham, l'assura de force. Burnato, mexicain d'origine, avait fait sa déclaration, d'intention, en vue de l'acquisition ultérieure de la nationalité américaine, quand, rentrant au Mexique, il fut appelé au service militaire. Les Etats-Unis réclamèrent immédiatement sa libération. Dans ces deux cas, le trait commun était que les candidats à la naturalisation étaient toujours domiciliés aux Etats-Unis, « leur absence ayant un caractère temporaire, *animo revertendi* », suivant l'observation de la dépêche Bayard, du 5 août 1885. Au contraire, Walsh, un Mexicain, auquel la protection fit défaut, après avoir fait sa déclaration d'intention aux Etats-Unis, avait transporté son domicile au Mexique, sans *animus revertendi*, c'est-à-dire dans des conditions qui paralysaient l'acquisition de la nationalité. A la différence des deux autres, dont l'instance en naturalisation suivait toujours son cours, la sienne était suspendue. D'où il résulte que, dans la pratique américaine, la demande de la nationalité confère un droit à la protection à l'étranger, toutes les fois que cette demande n'est pas considérée comme retirée, soit par la volonté expresse, soit par la volonté tacite de l'intéressé. Ce n'est pas seulement le naturalisé, mais le candidat à la naturalisation qui, dès le premier acte de la procédure, a droit à la protection de sa nationalité future.

Et si, pour compléter l'indication donnée par M. Westlake, on se reporte à la grande source diplomatique américaine, au *Digest of international law* de Wharton (1), une autre nuance se dessine· La déclaration d'intention, dans les affaires Koszta et Burnato, s'étaye sur le domicile ; et cette double condition de la déclaration et du domicile est nécessaire, quand l'aspirant-naturalisé réclame la protection de l'Etat de sa nationalité prochaine contre l'Etat de sa nationalité présente. Mais, s'il la réclame seulement contre un Etat tiers, la condition, de double, devient simple : la déclaration suffit.

« Bien qu'une pure déclaration d'intention ne confère pas la nationalité, cependant, en certaines circonstances, dans un pays mahométan ou semi-barbare, elle peut baser un appel aux bons offices d'un agent diplomatique des Etats-Unis » écrit M. Cass, 10 août 1858 « Une déclaration d'intention d'accepter la nationalité peut donner au déclarant le droit à la protection des Etats-Unis contre un tiers souverain », écrit M. Frelinghuysen, 25 mars 1884. Cette solution, au point de vue pratique, s'explique d'elle-même. Celui qui vient de faire le premier acte d'une naturalisation est dans une situation mal définie; bien qu'en droit il soit toujours dépendant

(1) Wharton, *Digest of international law*, § 198.

de l'ancien Etat, en fait il en est déjà détaché ; dès lors il peut s'imaginer qu'ayant manqué de confiance vis-à-vis de son ancien Etat, celui-ci, de son côté, manquera d'ardeur à le défendre et qu'à nationalité quasi rejetée correspondra protection quasi refusée. Et sans doute, ceci n'est qu'un préjugé, car, de la liberté d'expatriation, il résulte que chercher à se faire naturaliser à l'étranger n'est pas manquer à son devoir vis-à-vis de l'Etat d'origine, et par suite diminuer, à quelque degré que ce soit, son droit à la protection de cet Etat. Mais on comprend que l'intéressé se sente alors mal à l'aise, perde confiance dans l'Etat d'origine, et n'ait plus foi qu'en l'Etat futur. Aussi l'on ne voit pas pourquoi l'Etat futur n'aurait pas le droit, s'il y consent, de prendre en charge une protection que l'Etat d'origine ne tiendra guère à fournir, au prix de réelles difficultés, à celui qui, presque aussitôt, la reconnaîtra par un abandon qui ne sera même pas une ingratitude. Seule, la protection du futur naturalisé, vis-à-vis de l'Etat d'origine — et non plus vis-à-vis d'un tiers — pourrait faire difficulté : car, sous couleur de protection, c'est une véritable intervention qui se prépare. M. Westlake est assez embarrassé. « Il y aurait quelque difficulté, dit-il, à contester que la protection des étrangers dans des cas tels que ceux de Koszta et de Burnato pût se justifier comme intervention internationale, mais si l'on voulait s'y placer sous l'autorité d'un principe, la formule du secrétaire Bayard, bien qu'excellente pour guider la pratique de cette nation, dépend trop des termes des lois des Etats-Unis sur la naturalisation pour servir de règle générale du droit des gens. Et s'il fallait déterminer cette règle, nous inclinerions plutôt à dire qu'un étranger peut avoir formé, entre une nation et lui, des liens tels qu'il soit permis à cette nation d'intervenir en sa faveur quand il est hors de son territoire » (1). Ce qui veut dire, si nous comprenons bien la pensée de M. Westlake, qu'il n'y aurait pas ici question de principe, mais d'espèce. A quoi nous répondrions volontiers qu'il y a dans la circonstance un principe, et qu'il faut le mettre en lumière. Ce principe c'est qu'un Etat a le droit — et même le devoir — d'empêcher l'Etat d'origine d'arrêter son national en voie de naturalisation : car ceci serait contraire à la règle de la liberté d'allégeance, acceptée depuis 1866 par les Etats-Unis et depuis 1870 par l'Angleterre. De ce principe, que tout homme est libre de se faire naturaliser étranger, il résulte que l'Etat d'origine ne peut essayer de le retenir de vive force : par exemple, en pays de capitulations, le faire embarquer pour ses ports, ou, en cas de retour momentané dans le pays d'origine, l'empêcher, une fois rentré, de sortir. Hors de là, nous ne voyons pas sur quel fondement un Etat étranger pourrait intervenir entre un Etat et son national, fût-il en cours de naturalisation.

Il est une autre nuance — celle-ci très anglaise — de l'institution. Hall l'avait notée (2), Westlake la reprend (3). Il s'agit des protectorats

(1) Westlake, *op. cit.*, p. 201.
(2) Cpr. Hall, *Foreign powers and jurisdiction of the British Crown*, § 100.
(3) Westlake, *op. cit.*, p. 202.

coloniaux. Les indigènes, originaires de ces pays, qui se trouvent dans d'autres pays que le leur, doivent-ils être regardés comme des étrangers ou des protégés ? Les Ordres en Conseil, qui règlent l'exercice de la juridiction anglaise sur les protectorats coloniaux anglais, ne la reconnaissent que sur les sujets de la Grande-Bretagne, non des autres Etats : d'où il suit que les étrangers restent sous la juridiction de leurs consuls, et les indigènes sous celle des tribunaux nationaux. Telle est la conséquence de la section 2 du *Foreign Jurisdiction Act*, de 1890. L'opinion généralement répandue, à cet égard, en Angleterre, est que, dans les protectorats coloniaux, la juridiction de la Couronne, toute personnelle, ne s'étend pas plus aux indigènes qu'aux étrangers, et, donc, ne peut pas plus suivre au dehors les uns qu'elle n'y suivrait les autres. Hall, voici quelques années, Westlake, aujourd'hui, résistent à cette manière de voir. Il leur paraît à tous deux inadmissible que la protection diplomatique anglaise ne couvre pas les indigènes d'un protectorat colonial anglais en dehors même de ce pays, parce que la protection diplomatique étrangère suivant les indigènes du protectorat colonial étranger jusqu'en pays anglais, les indigènes des protectorats britanniques souffriraient de se voir moins bien traités dans les pays de protectorat étranger que les indigènes de ces mêmes pays chez eux.

Le problème qui s'élève à propos du protectorat colonial, établi, par l'usage britannique, sur une communauté politique, qui ne présente pas les caractères d'un Etat, ne se pose pas à l'égard du protectorat de droit des gens. Un Etat protégé, gardant sa qualité d'Etat, conserve ses nationaux, et leur protection, hors du territoire, dépend du traité de l'Etat protecteur et de l'Etat protégé. Si celui-ci garde le droit d'intercourse diplomatique, bien que sous le contrôle du protecteur, il garde de même le droit de protection ; mais il peut aussi l'abandonner et déléguer à l'autre Etat la protection de ses nationaux (1). Tout, une fois de plus, en cette matière de la protection, après avoir été question de nuance, devient question d'espèce.

Quand le principe est certain, l'application parfois est délicate.

Un protégé tunisien, Abd-el-Hakim, venu au Maroc, où il exerce les fonctions de conseiller d'Etat, s'embarque pour l'Europe à Tanger, quand, le 22 octobre 1902, il reçoit notification d'un arrêté du ministre de France au Maroc, l'expulsant de ce pays et lui interdisant d'y rentrer, la protection des Tunisiens au Maroc étant, comme celle des Français, soumise au droit d'expulsion pur et simple de la nation protectrice (article 82 de l'édit de juin 1778). Après un vain appel à la voie diplomatique, Abd-el-Hakim s'adresse aux tribunaux français qu'il prie de dire et déclarer, à l'encontre du ministre des Affaires étrangères, qu'il n'est ni Tunisien, ni protégé

(1) Cpr. Traité de Casr-Saïd, 12 mai 1881, article 6 : Les agents diplomatique et consulaires français en pays étrangers seront chargés de la protection des intérêts tunisiens et des Nationaux de la Régence.

français. Il ne conteste pas que, sujet tunisien, il ait, au dehors, la qualité de protégé français : c'est incontestable. Mais il prétend (1) : 1° qu'il est, par son domicile au Maroc, et faute de nationalités indépendantes dans l'Islam, nationalisé marocain ; 2° que l'édit de 1778, conséquence des droits de police issus des capitulations passées entre le Maroc et la France, constitue une faveur d'exception, un abandon par le gouvernement marocain vis-à-vis de la France seule et non pas de la Tunisie, d'une partie de ses droits souverains, en particulier du droit d'expulsion, et ceci d'autant plus que dans l'Islam, qui constitue la patrie commune, dont les Etats musulmans ne sont que des parties, il n'y a jamais eu de représentation diplomatique d'un Etat musulman près d'un autre Etat musulman, et, partant, de substitution, pour les Tunisiens, de la protection française à la protection tunisienne, en admettant même l'existence d'une nationalité distincte du domicile pour un musulman en pays musulman. Mais le tribunal civil de la Seine, ayant reconnu en Perse, en Tunisie, la formation de petites patries musulmanes dans la grande patrie de l'Islam, ne s'arrête pas à l'objection tirée de la non-applicabilité de l'édit de 1778 à des musulmans en territoire musulman et rejette la demande d'Abd-el-Hakim, par une série très remarquable de considérants, dont, en conclusion, le dernier est « que l'admission des prétentions d'Abd-el-Hakim, en ce qui touche la nationalité musulmane, aurait pour conséquence de permettre aux musulmans, protégés français, de répudier, par le simple changement de résidence, ce qui est inadmissible, la protection de la France, au gré de leur caprice ou de leurs intérêts » (Trib. civ. de la Seine, 2 mai 1905) (2).

4. *Caractère discrétionnaire de la protection.* — La question la plus importante qu'en ce moment la théorie de la protection soulève, sur les confins du droit des gens et du droit administratif, est celle qu'ici même, avec un sentiment très fin des évolutions prochaines, le directeur de cette *Revue* mettait en lumière. Il n'est personne, qui n'ait été frappé des deux commentaires qu'en 1904, puis en 1905, M. Jèze a donnés de deux arrêts du Conseil d'Etat : dans l'un, du 12 février 1903, aff. *Bachadour*, le Conseil rejetait le recours d'un protégé contre le retrait non motivé d'une protection héréditaire ; dans l'autre, du 23 octobre 1904, aff. *Poujade*, s'agissant d'un Français dont les valeurs successorales avaient été par erreur transmises aux autorités ottomanes par le consul qui le croyait Ottoman, d'où perte totale de la succession, le Conseil rejetait l'action en responsabilité de l'Etat pour faute du consul, non parce qu'une telle action, en soi, n'était pas recevable, mais parce que l'héritier n'établissait pas que le consul de France eût commis une faute en remettant aux autorités ottomanes le dossier de la succession (3). A propos du premier arrêt, M. Jèze

(1) Mémoire de Me Labori, avocat d'Abd-el-Hakim, dans *la nationalité musulmane et l'édit de 1778*, Paris, 1904, I, pp. 183 et s.

(2) *Gazette des Tribunaux*, 26-27 juin 1905.

(3) V. cette *Revue*, 1904, pp. 78 et s., et 1905, p. 98.

regrettait que le Conseil d'Etat eût cru devoir opposer au recours une fin de non-recevoir tirée de la nature diplomatique de l'acte. A propos du second, il exprimait sa satisfaction de voir, si peu que ce fût, cette vieille jurisprudence de l'absence de recours contentieux, pour l'exercice du pouvoir souverain dans les rapports du gouvernement français avec les gouvernements étrangers, hésiter et s'ébranler. Dans le premier cas il y avait retrait et dans l'autre, défaut de protection. De toute manière, il paraissait trop commode d'éluder tout contrôle juridique sur l'acte de l'administration consulaire, en invoquant la rigoureuse fin de non-recevoir tirée de la nature diplomatique de l'acte. Avec une grande énergie, M. Jèze réclame de la jurisprudence du Conseil d'Etat une évolution nécessaire pour rappeler aux agents diplomatiques qu'ils ont, comme les autres, le devoir de rester dans les limites de leur compétence. « Autrefois, le Conseil d'Etat avait la préoccupation de ne pas gêner, par le contrôle juridictionnel, la marche du gouvernement dans les matières de politique pure. Aujourd'hui il n'a plus ce souci lorsqu'il s'agit de politique intérieure, mais il le conserve lorsqu'il s'agit de politique internationale. Le scrupule est légitime, mais à bien considérer la chose, c'est encore et toujours la raison d'Etat que les agents administratifs invoquent pour échapper au contrôle juridictionnel. Or, cet argument, dans l'Etat moderne, est dénué de valeur ».

Donc, toutes les fois que l'agent de l'Etat retire, refuse ou néglige la protection diplomatique et consulaire, son fait — action ou omission — peut être déféré au Conseil d'Etat, qui doit l'examiner au fond.

La thèse procède d'un indiscutable esprit de justice et de clarté.

Mais, dans sa réalisation pratique, elle se heurte tantôt à des difficultés et tantôt à des impossibilités. Elle exige des distinctions et des nuances : une surtout, qui est la séparation de la protection des nationaux et de la protection des étrangers. Si l'on ne craignait de pousser trop loin le commentaire, on dirait que le Conseil d'Etat en a presque eu le sentiment en faisant au recours un accueil beaucoup plus fermé dans l'aff. *Bachadour*, où la protection était invoquée par un étranger, que dans l'aff. *Poujade*, où elle était invoquée par un Français.

Pour les Français, la protection est un droit, mais, par la force des choses, la sanction de ce droit a des limites ; pour l'étranger, à l'étranger, la protection est une faveur et les faveurs ne se réclament pas ; exceptionnellement, on peut se demander si, pour certains étrangers, la protection n'est pas en fonction de naturalisation, ce qui ferait du retrait de protection une dénationalisation, et nous ramènerait de la seconde hypothèse à la première, et peut-être au delà.

1° Pour les Français, la protection est un droit. De même que le Français à l'étranger reste obligé vis-à-vis de l'Etat d'origine à certains devoirs (service militaire en France, non acceptation du service militaire à l'étranger sans autorisation préalable, résignation de la fonction publique étrangère sur l'injonction du gouvernement français), de même il a vis-à-vis de l'Etat d'origine un droit à la protection dans les termes établis par la loi

française. Pour assurer cette protection, l'Etat dispose de deux moyens : le moyen diplomatique et le moyen consulaire.

Par la protection consulaire (1), l'Etat intervient pour administrer aux nationaux à l'étranger certains avantages : l'état civil, la réception des actes notariés, et, quand les traités le permettent, l'organisation de la tutelle ou l'ouverture des successions, enfin, l'immatriculation qui permet au Français à l'étranger, entre autres avantages, de devenir propriétaire unique d'un bâtiment portant pavillon français. En prêtant à ses nationaux son concours à l'égard d'actes qui, tous, sont d'un accomplissement très simple, à l'intérieur du consulat, sans la moindre requête à l'Etat local, le consul de France fait acte d'administration, et s'il le refusait, son refus ne saurait être à l'abri d'un recours, toute la question étant de savoir, pratiquement, comment se présenterait ce refus, et, juridiquement, quel serait ce recours. Pratiquement, le consul refusera son ministère dans la persuasion qu'il n'est pas requis par un national, mais par un étranger, ce qui pourra se présenter au cas de nationalité douteuse, et pour faire trancher le doute, il importe que l'intéressé puisse assigner le gouvernement, dans la personne du préfet de la Seine ou peut-être du préfet de son domicile (2), ou peut-être même du ministre des Affaires étrangères (3), pour entendre dire et déclarer qu'il est français. Que si le consul refusait d'agir, non parce qu'il mettrait en doute la nationalité de l'intéressé, mais parce qu'il jugerait que, faute d'immatriculation au bout d'un certain temps, l'intéressé n'a plus droit à protection, la question serait toute différente : il y aurait erreur grave sur le vrai caractère de l'immatriculation, qui, sans doute, est nécessaire pour figurer comme témoin instrumentaire ou devenir propriétaire unique d'un bâtiment portant pavillon français, mais qui n'est, pour tout le reste, qu'une condition purement facultative, et nullement obligatoire, de la protection : la circulaire ministérielle de 1833 est, à cet égard, précise (4), un refus de protection pour défaut d'immatriculation serait un véritable déni de justice (5), qui, rapidement, serait redressé par la voie du recours hiérarchique; mais si le retard qui résulte de cette impardonnable erreur était, pour l'intéressé, la cause d'un préjudice appréciable, il serait en droit de citer devant les tribunaux civils l'agent qui l'aurait commise, pour *faute personnelle*, en utilisant simplement pour les besoins de la cause une théorie, très ferme, de jurisprudence générale (6). Même solution au cas où l'agent, en face d'une

(1) Il va sans dire que le consul, par des remontrances aux autorités locales, peut, dans certains cas, exercer la protection diplomatique ; mais alors il agit comme sous-agent diplomatique beaucoup plus que comme agent consulaire.

(2) Cpr. Cogordan, *Nationalité*, pp. 418-420.

(3) Cpr. ci-dessus aff. Abd-el-Hakim.

(4) De Clercq et Vallat, *Formulaire des Chancelleries*.

(5) « Un véritable déni de justice » Dislère et de Moüy, *Droits et devoirs des Français dans les pays d'Orient et d'Extrême-Orient*, p. 49.

(6) Cpr. Michoud, *De la responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents*. Paris, 1895, pp. 36-37.

nationalité certaine, refuserait son concours par ignorance de la loi, par arbitraire, ou par mauvais vouloir. Enfin, si le préjudice résultait de ce que le consul, en refusant d'agir dans un cas douteux, n'eût commis qu'une *faute de service*, nous ne voyons pas de raison pour refuser d'appliquer ici le principe de la responsabilité de l'Etat : c'était la thèse du pourvoi *Poujade* ; elle nous paraît bien fondée, toutes les fois qu'il s'agit de la protection consulaire *stricto sensu*, protection toute administrative, caractérisée par les actes ci-dessus énumérés.

Mais si la protection purement consulaire est toute administrative, il en est autrement de la protection diplomatique, par laquelle le gouvernement français s'adresse au gouvernement étranger pour faire ou cesser ou réparer un état de choses préjudiciable à ses nationaux. Ici deux hypothèses sont possibles : celle d'un intérêt contrarié, celle d'un droit lésé. Dans le premier cas le national demande une faveur, et, par suite, ne peut, en cas de refus, insister. Dans le second cas, la situation est différente : emprisonné sans motif, expulsé brutalement, dépouillé de sa propriété, il se retourne contre l'Etat, qui jadis lui eût donné des lettres de marque pour déni de justice, et lui demande de redresser le tort qu'il subit, en en tirant réparation pécuniaire. L'acte est, par hypothèse, contraire au droit international et, de par le droit des gens, la protection est de droit. Mais alors que l'Etat, d'après le droit des gens, a le droit d'intervenir — vis-à-vis de l'Etat étranger — en a-t-il, d'après le droit public interne — vis-à-vis de son ressortissant — le devoir, non pas seulement le devoir moral, mais le devoir positif, muni de sanction ? Pour la bonne administration de la justice internationale, ce serait, en effet, la solution idéale, sans laquelle, pour la réalisation du droit international de l'individu, le droit public interne n'irait jamais du même pas que le droit public international. Mais cette solution effraie : « La demande d'une indemnité ou de toute autre réparation adressée à un gouvernement étranger peut éveiller des susceptibilités, provoquer des résistances ou des demandes reconventionnelles qui risquent de troubler la bonne intelligence, la paix même des Etats. Le gouvernement a le droit d'apprécier souverainement non seulement la valeur des griefs, mais encore l'opportunité diplomatique de la réclamation et le plus ou moins d'insistance, qu'il convient d'y apporter » (1). Que l'Etat ne fasse pas une demande, qui peut, dans les circonstances, être dangereuse pour lui, rien de plus juste ; mais, dira-t-on, que l'individu subisse cette expropriation sans indemnité, n'est-ce pas excessif (2) ?

Si douloureux que soit ce résultat, nous le croyons absolument nécessaire : car, indemniser l'individu, sans tirer cette indemnité de l'Etat étranger, serait, de la part de l'Etat français, l'aveu d'un manque d'énergie, d'une crainte de guerre, ou de tout autre sentiment contraire à sa dignité. Les cas

(1) LAFERRIÈRE, *Justice admimistrative*, II, p. 47.

(2) G. JÈZE, *Jurisprudence administrative*, dans cette *Revue*, 1905, p. 98, à la note.

sont nombreux dans l'ordre international, où l'individu doit se sacrifier à l'Etat. Quand, au Maroc, un Français, M. Pouzet, fut tué (1900), le gouvernement français demanda et obtint du gouvernement chérifien, en réparation de ce meurtre, une somme de cent mille francs. Mais s'il avait refusé de prendre en main la réclamation des héritiers Pouzet, nous ne pensons pas que ceux-ci eussent pu réclamer au gouvernement français la somme de cent mille francs, car, forcer le gouvernement à la demander, c'eût été l'exposer à des complications, dont il était le seul juge, et l'obliger à la payer sans la demander, c'eût été lui faire abdiquer la dignité nationale. Au contraire, que l'honneur public ne soit pas en jeu, la question est toute différente. Si, par exemple, un traité forme entre deux Etats une commission mixte pour trancher les demandes d'indemnités réciproques de leurs nationaux, avec cette disposition que leurs réclamations devront être produites à la commission par l'intermédiaire des Etats signataires dans un certain délai ; à supposer — le fait s'est présenté — que le dossier d'une de ces réclamations s'égare à la légation du réclamant, et que la production de la demande soit tardive, il ne s'agit pas ici d'un fait diplomatique, mais d'un fait administratif, d'une faute de service, de nature à engager la responsabilité pécuniaire de l'Etat : car, pour reprendre notre critérium de l'incompétence, si l'Etat désintéresse le réclamant sans recourir contre l'État étranger, ce n'est pas abdication politique devant la force de cet Etat, mais obéissance juridique à la convention par laquelle il a précisé son droit de recours. La solution serait la même si, par un traité d'arbitrage permanent, la réparation des torts causés aux nationaux pour des cas déterminés (expulsion brutale, emprisonnement arbitraire) devait *toujours*, en cas de non-entente, être tranchée d'une manière pacifique : la constitution de l'arbitrage étant, alors, d'évidence, un droit dont l'exercice, accepté d'avance par l'autre partie, ne peut mettre aucunement l'honneur, ni l'indépendance de l'Etat réclamant en péril. Cette seconde solution se rapproche de la première en ce qu'il s'agit, pour le demandeur, de se mettre au bénéfice, non équivoque, d'un traité certain. Ce serait sur cette base que peut-être une généralisation serait possible. Toutes les fois que, par traité, le national possède un droit, soit direct, soit indirect, mais précis et certain, il n'appartient pas à la négligence d'un ministère ou d'une légation de lui en retirer le bénéfice. Par application de la même idée, nous serions très tenté d'admettre, contrairement à la jurisprudence actuelle, que, lorsqu'un gouvernement a reçu d'une puissance étrangère, en vertu d'accords diplomatiques, des sommes destinées à réparer des dommages causés à des nationaux, la répartition de ces sommes ne constituerait pas une opération politique, mais une opération administrative. Autant est légitime, ici, le souci de l'honneur et, par suite, de la liberté de la nation, autant est exagéré le pur fétichisme de l'acte diplomatique (1).

(1) Les auteurs mêmes, qui contestent la théorie jurisprudentielle des actes de

2° Mais, s'il en est ainsi de la protection des nationaux, il en est tout autrement de la protection des étrangers : car tandis que la première est un droit que le souci de l'honneur national prive, en certains cas, de sanction, la protection des étrangers est une faveur, et, sur la faveur, élément fragile, ne se fonde, à sa conservation, aucun droit.

Coutumièrement, la protection des étrangers a toujours un caractère discrétionnaire. Maîtresses de leurs listes, les autorités consulaires les raccourcissent avec plus de facilité qu'elles ne les allongent ; car, à les allonger, elles risquent les représentations de l'Etat local, spontanées ou factices, émanées de l'expérience ou plus souvent soufflées par des jalousies concurrentes, tandis qu'à les raccourcir elles ne risquent qu'un recours du protégé rayé : recours qu'une jurisprudence constante en matière de protection décourage. En Turquie, peu de temps avant le règlement de 1863, au Maroc, peu de temps avant celui de 1880, à Mascate, peu de temps avant le compromis de l'affaire des boutres, de nombreuses réductions s'opèrent sur les listes ; aucune, semble-t-il, ne soulève de protestation. La protection est une mesure gracieuse. Elle n'est pas un droit. Originairement, elle est liée à une fonction ou à un service. Si elle ne correspond ni à une fonction, ni à un service, elle est abusive, et par conséquent son retrait ne peut, en aucun cas, faire l'objet d'une protestation ou d'un recours. Si elle correspond à une fonction ou à un service, elle ne peut être retirée tant que dure la fonction, ou tant que dure le service : car elle en est l'indispensable accessoire ; mais, cessant la fonction, ou cessant le service, la protection n'a plus de raison d'être. Le drogman, le secrétaire, le janissaire, le domestique, n'ont pas plus le droit de critiquer le retrait de la protection, qui s'attache à leur office, qu'ils n'ont celui de critiquer le retrait de leur emploi. Choisis par le ministre ou le consul, à la nomination ou à la désignation duquel ils sont, à la révocation ou au renvoi duquel ils demeurent, ils n'ont, comme protégés, pas plus de recours qu'ils n'en ont comme fonctionnaires ou serviteurs, puisque c'est en cette seule qualité de fonctionnaires ou de serviteurs qu'ils sont protégés. Le courtier ou censal, qu'un négociant de l'étranger ou de la côte choisit pour son correspondant, n'a droit également à la protection que dans la mesure du service qu'il rend : or, le négociant, avec lequel il fait des opérations, peut les suspendre, et, par suite, le priver de la protection. Celle-ci n'a donc rien de certain. Précaire comme le service auquel elle s'attache, créée dans l'intérêt, non du protégé, mais de ce service, elle ne confère à l'individu protégé, vis-à-vis de l'Etat protecteur, aucun droit.

Il n'en pourrait être autrement, sans quoi l'exercice de la protection deviendrait, pour le gouvernement qui l'exerce, un danger constant. Si la

gouvernement, se font un point d'honneur de retrouver, par d'autres raisonnements, toutes ses solutions. Cpr. Michoud, *Des actes de gouvernement*, Grenoble, 1889, pp. 59-60.

protection ne pouvait pas être immédiatement retirée, des protégés douteux pourraient compromettre le bon renom de la clientèle indigène française. C'est un principe, dans les pays de capitulations, que les nationaux suspects peuvent être, d'ordre du consul, et sans motif (1), embarqués pour la France. A plus forte raison, les protégés, qui ne sont pas des nationaux français, et qui donc ne peuvent être embarqués pour la France, doivent-ils pouvoir être immédiatement rayés des listes. Ou encore, et toujours au point de vue pratique, il se peut, là où les listes de protection sont limitées, que, dans un grand intérêt politique, une nouvelle inscription soit nécessaire : qu'une radiation soit, en conséquence, prononcée, rien de plus juste ; c'est l'intérêt de l'Etat qui l'exige, et l'on ne comprend pas que, contre la décision prise, un recours soit possible, car il est de la nature de la raison d'Etat, non pas seulement de ne pas se laisser discuter, mais, qui plus est, de ne pas se laisser particulièrement désigner. Créée dans un intérêt politique, la protection des étrangers à l'étranger n'a pas de sanction juridique, et ne peut pas en avoir. Car ce serait une contradiction de donner à un droit, dont le titulaire apparent est l'individu, mais dont le titulaire réel est l'Etat, un caractère qui ferait du droit d'Etat un droit individuel, du droit de la nation un droit de l'étranger, et, d'un titulaire apparent, un titulaire réel.

Par ses origines historiques, par ses conditions économiques, sa fin pratique et sa fonction éminemment politique, la protection des étrangers à l'étranger, dans leur Etat d'origine, est, de sa nature, une concession bénévole, dont le retrait ne peut faire naître aucun recours. Le national, rayé du registre d'immatriculation, peut s'y faire rétablir. L'étranger, rayé de ce même registre, ne le peut (2).

3° S'il en est ainsi de la protection individuelle et viagère, n'en est-il pas différemment de la protection héréditaire concédée, non pas seulement à l'indigène, mais à ses *héritiers à l'infini, à titre définitif, irrévocable*? Tel était le cas dans l'affaire Bachadour, et ce cas était tel, dit M. Jèze (3), que le retrait de la protection n'était pas possible. « Incontestablement, un consul ou le ministre des affaires étrangères ne pourraient enlever discrétionnairement à un descendant de naturalisé français résidant en Orient son titre de citoyen français, et cela quelles que fussent les circonstances de fait, quelle que fût l'indignité du citoyen français ». Il y aurait incompétence et recours pour excès de pouvoir. Or « les descendants de Bachatori peuvent se prévaloir de l'*état* de protection concédé par le roi, absolument comme les descendants d'un individu naturalisé français dans les conditions et formes légales peuvent se prévaloir de la naturalisation ».

(1) Le droit d'expulsion des nationaux ou protégés étrangers (non indigènes) est purement discrétionnaire. Cpr. Conseil d'Etat, 8 déc. 1882, LAFFON, *Rec.*, p. 983 et Trib. civ. Seine, 24 mai 1905, *suprà cit.* (aff. *Abd-el-Hakim*).

(2) En ce sens, cpr. FRANCIS REY, *De la protection diplomatique et consulaire dans les Echelles du Levant et de Barbarie*, p. 483.

(3) Cette *Revue*, 1904, p. 87.

Voilà qui est net : la protection héréditaire est irrévocable, comme la naturalisation, parce que, transmissible héréditairement, elle en fait fonction. Et l'argumentation est d'autant plus séduisante qu'en vertu des principes du droit musulman, l'indigène, qui demeure dans l'Empire ottoman, ne peut être investi de la nationalité française : ne pouvant naturaliser les indigènes, la France les protège héréditairement ; mais puisque ces protégés ne sont que des naturalisés déguisés, n'est-il pas naturel que, vis-à-vis de la France, ils aient le *status* des naturalisés véritables ?

Tel est le raisonnement. Il est embarrassant, très ingénieux, sans doute, mais non pas décisif. En effet, si les Bachadour étaient, de père en fils, non pas protégés, mais nationaux français, le consul de France aurait le droit de les embarquer. Simples protégés, il ne peut les expulser. Si, vis-à-vis d'eux, la protection héréditaire est en fonction de naturalisation, il arrive donc que le retrait de la protection est en fonction d'expulsion, et c'est seulement au cas où l'expulsion ne serait pas un droit discrétionnaire que la protection n'en serait pas un ; or, il est assez difficile, en l'état actuel des textes, de contester la jurisprudence qui lui donne ce caractère : jurisprudence constante et ferme, la récente affaire Abd-el-Hakim en fait foi (1).

Remarquons d'ailleurs qu'au Maroc l'hérédité de la protection des Ben-Chimol, stipulée du Maghzen par la France (art. 6 de la Convention de Madrid) ne l'est pas de la France par les Ben-Chimol (2).

V. De quelques aspects administratifs du droit de la neutralité. — Le séjour de l'amiral Wirenius dans la mer Rouge, au début de la guerre russo-japonaise, et le ravitaillement en charbon d'un torpilleur russe à Cherbourg, au départ de la seconde escadre de la Baltique, avaient, en 1904, soulevé deux questions, déjà notées dans la précédente chronique (3) : celle de la légitimité d'un séjour de plus de vingt-quatre heures, celle du ravitaillement en charbon, par le moyen de terre, dans les eaux neutres. Le cours ultérieur du long et malheureux voyage, qui devait conduire l'escadre russe au désastre de Tsou-Tshima, tant par la route du Cap, suivie par l'amiral Rodjestvensky que par la route de Suez, suivie par l'amiral Nebogatoff, devait donner à ces questions une importance pratique considérable et provoquer, tant sur la règle des vingt-quatre heures que sur celle du ravitaillement en charbon, d'attentives recherches et d'intéressants travaux.

Dans un remarquable article du *Journal of the Society of the compara-*

(1) *Suprà*. p. 544. Cpr. Pélissié du Rausas, *Le Régime des capitulations dans l'Empire ottoman*, I, p. 159. M. P. du Rausas ne conteste pas que l'expulsion, même abusive, échappe à tout recours, soit quand elle n'est pas motivée, car elle n'a pas besoin de l'être, soit quand elle l'est correctement *in terminis* sur la base nominale de l'art. 82 de l'édit, qui est l'indignité.

(2) Cpr. Le Bœuf, *De la protection au Maroc*, p. 103.

(3) Cpr. cette *Revue*, 1904, pp. 856-858.

tive legislation, intitulé « Questions de neutralité » (1), un écrivain des plus distingués, M. Baty, bien connu des internationalistes par ses précédents travaux de droit maritime, a fait, de très vigoureuse manière, la critique historique de la règle des vingt-quatre heures. Le point de départ en est dans l'usage de ne laisser partir des ports neutres les vaisseaux des belligérants qu'à vingt-quatre heures d'intervalle. Puis, *odio furum*, il est interdit aux corsaires de demeurer, avec leurs prises, plus de vingt-quatre heures. Des corsaires, la règle s'étend aux vaisseaux de guerre. A la Chambre des Communes, le 3 juin 1861, en réponse à une question sur la course, lord J. Russell déclare sa volonté d'interdire aux navires de guerre et corsaires d'entrer dans les eaux anglaises *avec leurs prises*. Il ajoute que cette mesure est arrêtée par le gouvernement de la Reine de concert avec le gouvernement français en conformité de la pratique française, qui, depuis 1681, force les corsaires accompagnés de leurs prises à quitter dans les vingt-quatre heures les ports français. Puis, dans la proclamation du 31 janvier 1862, il applique la règle des vingt-quatre heures aux navires de guerre *même sans prises*, sur les pressantes représentations du ministre des Etats-Unis à Londres, Adams, et dans la conviction, de plus en plus erronée, que telle est la pratique française. Ainsi, la règle anglaise des vingt-quatre heures, par laquelle le droit anglais de la neutralité se sépare du droit français, quand il entend et croit le suivre, n'est que le résultat d'un malentendu. De l'attitude des Etats-Unis pendant les guerres antérieures, et des neutres pendant la guerre de Sécession, M. Baty déduit sans peine que cette règle des vingt-quatre heures est alors non pas seulement une nouveauté, mais une nouveauté discutable. A la Chambre des Communes lord Percy (9 avril 1905) (2), dans une lettre au *Times* le professeur Holland (3) ont répété ce que les autorités britanniques, citées dans notre précédente *Chronique*, avaient déjà dit : que la règle des vingt-quatre heures n'était pas encore, si convenable et raisonnable qu'elle fût, une règle de droit international.

D'autre part, la question du refus de charbon aux belligérants dans les ports neutres, mise à l'ordre dujour, on s'en souvient, par le livre de Lawrence (*War and Neutrality*) et par l'ordonnance du gouverneur de Malte du 12 août 1904, a fait l'objet d'un nouvel examen, tant en France qu'en Allemagne et même en Angleterre. La thèse, que nous avions soutenue dans la *Revue générale du droit international public*, et que nous avions reproduite ici même, a recueilli l'adhésion de M. Despagnet (4). Elle a été reprise, avec force, en Allemagne, par F. Scholz (5). Dans une très importante communication à l'Académie britannique sur les

(1) *New-Series*, vol. VI, part. 2, 1905, pp. 213 et s.

(2) *Times*, 10 avril 1905.

(3) *Times*, 21 avril 1905.

(4) *Cours de droit intern. publ.*, 3e édit. (1905), pp. 810 et s.

(5) F. Scholz, *Die Kohlenversorgung feindlicher Kriegsschiffe in neutralen Gewässern*, dans *Archiv für offentliches Recht*, 1905, p. 157.

droits et devoirs des neutres, en mars 1905, le professeur Holland (1) se borne à rapporter, sans les considérer comme inconciliables, la règle du 31 janvier 1862, qui permet de prendre le charbon nécessaire pour gagner le plus proche port national (ou neutre nommé, précisent les Instructions du 10 février 1904) et l'ordonnance du 12 août 1904, qui interdit la fourniture de charbon *in case of a belligerent fleet proceeding to the seat of war.* Loin de généraliser, comme Lawrence, il fait, de cette dernière solution, une règle d'exception, motivée par ce qu'en aucun cas le territoire neutre ne peut être une *base* d'opération, et la question, dès lors, se ramène à la définition de la « base ».

Rappeler ces principes, c'est déjà solutionner les deux questions de Madagascar et de Kam-ranh. En mars, dans les eaux de Madagascar, en avril et mai, dans les eaux de Cochinchine et notamment de Kam-ranh, près de Hon-Koe, le séjour prolongé de l'escadre russe provoqua la très vive émotion de la presse japonaise, la très énergique protestation du gouvernement japonais (2) et la très forte inquiétude de l'opinion française, effrayée des conséquences, soit militaires, soit pécuniaires, d'une violation de neutralité (3). Le 15 mai 1905, M. de Pressensé tentait vainement de porter la question à la tribune de la Chambre (4). Le gouvernement refusait d'accepter le débat qu'il demandait et se contentait de donner à la Chambre l'assurance que, pour éviter toutes complications, l'amiral Rodjestvensky avait reçu l'ordre de quitter les eaux de Kam-ranh. Au débat général, auquel il était convié, le gouvernement se dérobait. En l'état du droit de la neutralité, dans l'hésitation de ses principes et l'incertitude de ses règles, c'était de beaucoup le parti le plus prudent.

Mais à supposer qu'après la guerre le Japon vainqueur eût tenté, comme l'y conviait Lawrence (5), de soulever sur cette base une nouvelle affaire de l'Alabama, la France eût pu, confiante en son bon droit, attendre, sans inquiétude, un nouvel arbitrage. La règle des vingt-quatre heures, de l'avis même des Anglais qui l'ont créée, n'est pas encore une règle du droit des gens. La thèse du refus de charbon dans les eaux neutres n'a de valeur que dans la mesure où le territoire neutre devient une base d'opérations. Pour ébranler ces deux principes, les arguments les plus ingénieux se sont produits. On a fait observer que la règle des vingt-quatre heures, admise par la Russie pendant la guerre hispano-américaine et par là-même entrée dans son droit, devait lui être appliquée par la France, qui, neutre, ne pouvait accorder à la Russie de traitement meilleur que, belligérante, elle n'eût reçu d'elle (6). Mais M. de Martens fit observer

(1) *Fortnightly Review*, mars 1905.

(2) Les journaux japonais demandaient déjà l'embargo de navires français, *Clunet*, 1905, p. 598.

(3) Cpr. *Clunet*, *loc. suprà cit.*

(4) *Journ. off. Ch. Déb.*, 1905, pp. 1693-94.

(5) *War and neutrality in the far East*, p. 132.

(6) *Times*, *leading*, 21 avril 1905.

qu'en 1898 le gouvernement russe s'était réservé de prolonger le délai de séjour dans certains cas particuliers (1), et, d'ailleurs, il convient de noter qu'il n'appartient pas à un Etat, par voie unilatérale, de modifier le droit intérieur d'un autre Etat, plus spécialement, en matière de neutralité, d'augmenter, contre le propre gré de l'intéressé, par un acte purement individuel, la mesure de sa responsabilité. D'autre part, on fit, très justement, la remarque que, pour la première fois, se présentait, dans les eaux neutres, une flotte compacte,et non pas un petit groupe d'unités isolées (2); mais l'observation perd toute sa force si l'on considère qu'un navire de guerre n'est pas l'équivalent d'un soldat, mais d'une troupe, et que par suite, entre un navire ou une escadre, il n'y a qu'une différence de degré, non de nature. Dans une très intéressante communication au *Temps* (3) le baron Suyematsu, l'homme d'Etat japonais, prétendit encore qu'autorisant le ravitaillement, par les moyens de terre, jusqu'à concurrence de la quantité nécessaire pour gagner le port national le plus proche, la France n'aurait pas dû tolérer, par les moyens du large, le ravitaillement, naturellement sans contrôle, et par suite illimité, des navires arrêtés dans sa mer territoriale ; ici, l'erreur est double : d'une part, la France ne limite pas, comme l'Angleterre, l'approvisionnement (4); d'autre part, à supposer qu'une pareille limitation existât dans les ports, il serait inadmissible qu'ayant le droit de prendre par les moyens de terre (ou de mer) une certaine quantité de charbon dans la *mer nationale*, les navires n'eussent pas le droit de prendre *au moins* cette même quantité dans la *mer territoriale*. La question se poserait bien plutôt, au contraire, de savoir si, dans la mer territoriale, l'Etat n'aurait pas un devoir de neutralité plus réduit que dans la mer nationale. En ce sens, on pourrait faire remarquer : d'abord que la règle des vingt quatre heures de sortie ne peut, naturellement, s'appliquer qu'aux navires en séjour dans les ports, rades, golfes et baies; ensuite que la règle des vingt-quatre heures de séjour, à la supposer reçue, n'est pas applicable à la mer territoriale,car on conçoit très bien qu'un navire, passant près d'un rivage, le longe pendant plus de vingt-quatre heures, sans que, pratiquement, l'Etat côtier puisse être contraint de lui enjoindre d'en sortir à l'expiration de la vingt-quatrième heure, obligation d'autant plus ridicule, qu'en étant sorti un instant, il pourrait immédiatement y rentrer ; enfin que, de jurisprudence certaine, les navires de guerre, qui ne peuvent entrer avec leurs prises dans la mer nationale, peuvent passer avec elles dans la mer territoriale (5). Il y a là des distinctions et des nuan-

(1) *Le Petit Temps*, du 17 mai 1905, d'après le journal russe *Novoié Vremia*.

(2) *Times, leading*, 21 avril 1905.

(3) G. Villiers, *Propos diplomatiques*, dans le *Temps*, du 11 mai 1905.

(4) V. notre étude : *Du refus de charbon aux belligérants dans les ports neutres*, Paris, Pedone, 1904.

(5) Cpr. pour la décision (non pour les motifs, que nous n'approuvons pas), sir W. Scott, 27 novembre 1801, *The twee gebroeders*, Robinson, *Adm. Rep.*, III, p. 336, et Roscoe (*suprà cit.*, p. 320) *Prize cases*, 1905, I, p. 323.

ces, qu'il faudra coordonner. La neutralité de la mer territoriale ne saurait être aussi rigoureuse que la neutralité de la mer nationale (1). On en connaît la raison ou du moins on devine celle que nous pouvons en donner : c'est que, souverain de la mer nationale, l'Etat côtier n'est que titulaire d'un droit de protection militaire, sanitaire et douanier sur la mer territoriale (2). A droit décroissant, obligation décroissante. Spécialement, comme le droit de protection dérive de l'habitation de la côte, il en résulte qu'au large d'une côte inhabitée, ce qui semble avoir été le cas en Cochinchine, toute nécessité de protection cessant, toute obligation de contrôle disparaît. Mais ces idées, très délicates, demanderaient un développement, qui, dès maintenant, serait prématuré. La prochaine élaboration, par l'Institut de droit international, en septembre 1906 (3), puis par la seconde conférence de La Haye, en 1907, du régime de la neutralité (4), nous permettra bientôt de reprendre, plus à loisir, cette importante et difficile question dans une de ces *Chroniques*, où notre seul but est de rendre compte du mouvement des idées et des faits, sans prétendre intervenir autrement que par des réflexions brèves, destinées simplement à traduire l'impression, toute spontanée, que nous en ressentons.

A. DE LAPRADELLE.

(1) Cpr. la division de la 3e Commission de l'Institut de droit international, sur la question du passage et même du stationnement d'une escadre dans la mer territoriale. Projet Kleen, et observations du président Alb. Rolin, dans le *Rapport définitif*, p. 26.

(2) V. notre étude du *Droit de l'Etat riverain sur la mer territoriale*. Paris, Pedone, 1898.

(3) Rapp. Kleen, *suprà cit.*, Bruxelles, février 1906.

(4) Cpr. *Foreign Relations of the United States*, 1904 (Washington, 1905), p. 10 et s.

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE

ANGLETERRE

SOMMAIRE. — La réforme électorale et parlementaire : la redistribution des sièges parlementaires ; la suppression du vote multiple.

LA RÉFORME ÉLECTORALE ET PARLEMENTAIRE

Les partis politiques en Angleterre s'accordent à reconnaître que la législation qui régit les élections et la représentation à la Chambre des Communes présente les anomalies les plus choquantes (1). Depuis le jour où, en 1832, l'Angleterre a opéré sa première réforme électorale et a commencé le changement, ce qui jusqu'alors paraissait raisonnable a semblé intolérable. Peu à peu, mais par une évolution continue, le Royaume-Uni a abandonné l'un après l'autre les principes traditionnels de la représentation politique. La Chambre des Communes n'est plus l'assemblée des députés des circonscriptions électorales considérées comme des personnes distinctes, elle tend à revêtir le caractère du Parlement français actuel : les députés sont les représentants des citoyens en tant qu'individus (2). La loi du nombre, telle est la règle qui tend à prévaloir.

Cet état d'esprit une fois constaté, certaines règles électorales de la législation anglaise apparaissent comme surannées. Les deux principales anomalies — celles du moins qui provoquent actuellement les plus vives critiques, — sont : l'inégale répartition des sièges, le vote multiple.

Sur ces deux points, les partis politiques ont pris position. Les hommes d'Etat libéraux demandent la disparition du vote multiple (*plural voting*). Le parti conservateur libéral-unioniste réclame la redistribution des sièges.

D'après la législation en vigueur, un électeur a le droit de voter dans chacun des comtés et dans chacun des bourgs où il remplit les conditions pour être inscrit sur les registres électoraux. Et s'il est dans les conditions requises pour être électeur d'Université, il pourra encore émettre son vote dans le collège électoral universitaire. Il n'y a guère qu'une exception à ce système de vote multiple : si un même bourg est divisé en plusieurs

(1) Voyez *suprà*, dans cette *Revue*, p. 127 et s. ; p. 129 et s.

(2) Sur cette évolution, voyez l'intéressante étude du professeur DICKINSON, le *Développement du Parlement*, édition française, traduction Deslandres (collection Boucard et Jèze). 1906, p. 46 et s.

circonscriptions, l'électeur qui réunit les conditions requises dans plusieurs de ces circonscriptions ne peut cependant voter que dans une seule. On a affirmé que, grâce à ce système, certains individus disposaient de 20 à 25 voix (1).

C'est là un privilège en complète contradiction avec la loi du nombre et qui ne profite qu'aux classes riches. Aussi semble-t-il au parti libéral tout à fait critiquable. C'est, disait M. James Bryce en 1905, une « anomalie grotesque », une « perversion, et une dépravation d'un système de représentation vraiment démocratique » ; une « absurdité manifeste », a renchéri Sir H. Campbell-Bannerman en 1906.

Il est curieux de constater que le *plurlng voting*, maintenu pour les élections parlementaires, a été supprimé pour les élections locales : *town council* (2), *county council* (3).

A la rigueur, les libéraux s'accommoderaient, pour le moment, du système de suffrage censitaire qui reste celui de l'Angleterre, même après la réforme de 1884. Ils ne poussent plus avec la même conviction le fameux cri de guerre, lancé du temps de Gladstone par le parti libéral : « un homme, un vote », « *one man one vote* ». Aujourd'hui, les libéraux se contentent de dire : « à chaque vote une égale valeur », « *every vote an equal value* ». A l'heure actuelle, ce n'est pas la question du suffrage universel que posent les libéraux anglais ; c'est celle — plus modeste — de l'abrogation du vote multiple, du *plural voting*. La suppression du *plural voting* a fait l'objet d'un bill présenté à la Chambre des Communes par un membre du gouvernement libéral, M. Lewis V. Harcourt, à la séance du 2 mai 1906.

Le parti conservateur libéral-unioniste, lui aussi, tend, plus ou moins consciemment, à la loi du nombre. Mais, à son avis, ce qui vraiment fait scandale, ce n'est pas le *plural voting* ; c'est, disent les uns, une anomalie sans importance, puisque, sur plus de 6 millions d'électeurs, il y a moins de 190.000 individus bénéficiant du vote multiple ; c'est une règle légitime, disent même les autres, puisque, dans le Royaume-Uni, la base traditionnelle de la représentation, ce n'est pas l'individu en tant qu'individu. Le scandale, c'est l'inégalité de la répartition des sièges. On trouve des circonscriptions de 217.000 habitants qui n'ont qu'un seul représentant, alors que d'autres circonscriptions qui n'ont que 13.000 habitants ont aussi un représentant. Voilà pourquoi, le 13 juillet 1905, le gouvernement de M. A. Balfour a présenté un projet de redistribution des sièges.

(1) Cpr. les discours de MM. Soames et James Bryce, à la Chambre des Communes en 1905. HANSARD'S *Parl. Deb.*, 4e série, vol. 147, pp. 574 et 604.

(2) *Municipal Corporations Act* 1882, sec. 45 (6) et sec. 51 (2). La prohibition du *plural voting* existait déjà en vertu du *Municipal Corporations Act* 1835, sec. 44).

(3) Le *County Electors Act* 1888, sec. 7 (4), permet, toutefois, qu'une même personne soit inscrite sur plusieurs listes électorales.

Comment expliquer ces divergences d'opinions et le classement des partis politiques sur ces deux questions ?

Le remaniement des circonscriptions réduirait sensiblement la représentation de l'Irlande — l'alliée naturelle des libéraux favorables au *Home Rule* et l'ennemie naturelle des unionistes. La suppression du vote multiple diminuerait le nombre des voix conservatrices et supprimerait la représentation des universités qui ont constamment voté pour les conservateurs.

Ceci explique peut-être la position prise par les partis dans ces questions.

En tout cas, cette position s'accuse dans les deux grands projets qui ont été présentés en juillet 1905 par le ministère unioniste de M. A. Balfour et en mai 1906 par le ministère libéral de Sir H. Campbell-Bannerman. D'ailleurs, l'opposition des points de vue est ancienne. Elle s'est manifestée peu après la réforme électorale et parlementaire de 1884-1885.

I

Tout de suite après les réformes de 1884-1885, les projets ont apparu. Voici les principaux depuis 1889 :

1° Le 10 mai 1889, sous le ministère conservateur de Lord Salisbury, un libéral gladstonien, M. E. Robertson, a proposé à la Chambre des Communes de supprimer la représentation des Universités, et un ancien ministre libéral (ancien secrétaire pour l'Ecosse), Sir G. Trevelyan, en appuyant la motion, faisait observer qu'il y avait là un privilège injustifiable et un cas de vote multiple qu'il fallait faire disparaître. Combattue par des orateurs conservateurs et unionistes (M. Darling, Sir J. Lubbock, Raikes et Plunket), la motion fut rejetée par 217 voix contre 126. La Chambre fut aussi saisie par des membres libéraux d'un certain nombre de Bills qu'elle ne discuta pas (1).

2° Dans la session de 1890, la Chambre des Communes n'a procédé aucun débat, mais l'assemblée a été saisie par un ancien ministre libéral, ancien président du *Local Government Board*, M. Stansfeld, d'un Bill réclamant, entre autres réformes, la suppression de la condition de cens et du vote multiple (2).

3° Le 3 mars 1891, sous le ministère Salisbury, M. Stansfeld présenta à nouveau une résolution affirmant le principe « un homme, un vote » et réclamant des modifications dans la franchise parlementaire d'après ce

(1) 1° Le *Parliamentary Voters' Registration Bill* (Public Bills, 1889, n° 59) de M. Cremer contenait des propositions tendant à la suppression du vote multiple et à la fixation d'un jour unique pour les élections parlementaires dans tout le Royaume-Uni ;

2° Le *Parliamentary Elections Bill* (*Public Bills*, 1899, n° 131) de M. Howell est très complet. Il proposait de supprimer le vote multiple, de fixer un jour unique pour toutes les élections parlementaires dans tout le Royaume-Uni, et il demandait. comme condition de l'électorat, la résidence et non le paiement d'un cens.

(2) *Electors' Qualification and Registration Bill, Public Bills*, 1890, n° 57.

principe. La motion fut appuyée par M. Gladstone et Sir G Trevelyan. En particulier, Gladstone s'éleva avec une grande vigueur contre le vote multiple, en faisant observer que c'était là un privilège dont les ouvriers étaient exclus. Combattue par MM. Horworth (conservateur), Chamberlain (libéral-unioniste), Ritchie (président du *Local Government Board*) et Courtney, qui réclamaient comme plus urgente une redistribution des sièges, la motion fut repoussée par 291 voix contre 189.

4° Le 18 mai 1892, sous le ministère Salisbury, un ancien ministre libéral (ancien *Postmaster general*), M. Shaw-Lefevre, proposa la deuxième lecture d'un Bill tendant à la suppression du vote multiple (1). Aux termes de ce Bill, nul, aux élections parlementaires, ne pourrait voter dans plus d'une circonscription électorale au cours d'une même année électorale. La violation de cette obligation exposerait son auteur aux peines édictées par le *Corrupt Practices Act*. A l'appui de sa motion, M. Shaw-Lefevre faisait observer qu'à Londres et dans les comtés adjacents, le vote des électeurs résidants était débordé par celui des *freeholders* non résidants.

Appuyé par Sir G. Trevelyan et par Sir W. Harcourt, le Bill fut vivement combattu par le parti conservateur unioniste, par l'organe de MM. T. W. Russell, Maclean et Goschen, chancelier de l'Echiquier Les orateurs ne manquèrent pas, suivant leur tactique habituelle, de réclamer, comme plus urgente, une redistribution des sièges. Finalement, la Chambre repoussa le Bill en deuxième lecture par 243 voix contre 196 ; et par 237 voix contre 189, elle vota l'amendement présenté par M. Russell affirmant qu'il ne serait ni juste ni bon d'adopter le principe du Bill sans opérer au préalable une redistribution des sièges parlementaires d'après la population respective de l'Angleterre, du Pays de Galles, de l'Ecosse et de l'Irlande (2).

5° Dans le discours du Trône, lu le 31 janvier 1893, le ministère libéral de M. Gladstone annonça, parmi les mesures qu'il se proposait de présenter au Parlement au cours de la session, des Bills modifiant le système des inscriptions électorales en Grande-Bretagne, abrégeant la durée des Parlements et *limitant le pouvoir électoral de chaque électeur à un seul vote*. En fait, le gouvernement n'introduisit qu'une seule des mesures annoncées. Le 20 février 1893, la Chambre des Communes fut saisie par M. H. H. Fowler, président du *Local Government Board*, d'un Bill relatif à l'inscription des électeurs sur les registres, Bill qui d'ailleurs ne parvint pas à franchir les étapes de la procédure.

De son côté, le 21 février 1893, le parti conservateur unioniste, par l'organe de M. Kimber et de M. Macartney, prit position. Il présenta une motion de résolution pour la nomination d'un comité ou d'une commission d'enquête en vue d'une redistribution des sièges. Tout en recon-

(1) *Plural Voting Bill, Public Bills*, 1892, n° 42.

(2) D'après les calculs de M. Russell, la répartition des sièges aboutirait aux résultats suivants : Angleterre, 484 membres au lieu de 461 ; Galles, 31 au lieu de 34 ; Ecosse, sans modification ; Irlande, 83 membres au lieu de 103.

naissant qu'il y avait quelque chose à faire dans ce sens, le Chancelier de l'Echiquier, Sir W. Harcourt, proposa d'ajourner la motion, et la motion fut retirée.

6° A nouveau, dans le discours du Trône, le 12 mars 1894, le ministère libéral de M. Gladstone annonça la présentation de Bills sur l'inscription des électeurs et sur la suppression du *plural voting*. Effectivement, à la séance du 13 avril 1894, M. John Morley, Secrétaire pour l'Irlande, présenta à la Chambre des Communes un Bill très important (1), qui résume le programme du parti libéral en cette matière.

Les sections I et II étaient relatives à l'inscription des électeurs sur les registres. D'après la section III, les élections (polls) devaient avoir lieu toutes, dans tout le pays, le même jour, à savoir un samedi. La seule exception était pour les élections des représentants des Universités. Après une élection générale, le Parlement devrait être réuni dans les 20 jours. D'après la section V, un électeur ne pourrait voter que *dans une seule circonscription pendant la durée du registre électoral en cours*. Tout électeur qui violerait ou tenterait de violer cette obligation serait coupable d' « *illegal practice* ». Touchant la redistribution des sièges réclamée par l'opposition, M. John Morley s'y opposait en faisant remarquer que si on appliquait le principe « one man one value », il faudrait procéder à des redistributions périodiques et supprimer la représentation des Universités. Le leader de l'opposition, M. A. Balfour, critiqua le Bill en insistant notamment sur la grande inégalité provenant de la répartition actuelle des sièges. Le Bill passa en première lecture le 13 avril.

Le 1er mai suivant, la discussion fut reprise en deuxième lecture et se continua les 3 et 4 mai. Au cours de la discussion, quelques chiffres furent donnés par M. H. Fowler sur l'importance du vote multiple. En 1888, déclara M. H. Fowler (séance du 3 mai 1894), le nombre des électeurs non résidants ne s'élevait qu'à 120.000; mais la question du nombre est indifférente, ajoutait l'orateur; un vote sur la base de la propriété est inadmissible. Répondant à une objection présentée par l'opposition touchant le vote des électeurs d'Université et le rôle que doit jouer l'« intelligence » dans les élections parlementaires, M. John Morley (séance du 4 mai) fit observer que si le Bill devait priver les électeurs d'Université d'un vote multiple, il n'y avait pas lieu de s'en effrayer. Il n'y aurait pas de pire gouvernement pour un pays, déclara-t-il, qu'un gouvernement par des Masters of Arts. « Des générations de savetiers radicaux ont battu en prévoyance et en sagesse politique l'Université d'Oxford ». La Chambre des Communes repoussa l'amendement de l'opposition relatif à la redistribution des sièges par 292 voix contre 278, à une faible majorité de 14 voix, et le Bill fut lu une deuxième fois. La discussion n'alla pas plus loin.

7° Le 5 février 1895, dans le discours du Trône, le ministère libéral de

(1) *Registration Bill, Public Bills*, 1894, n° 215.

Lord Rosebery comprit dans son programme l'abolition du *plural voting*, et le 30 avril, le *Président du Local Government Board*, M. Shaw Lefevre, introduisit un Bill à cet effet (1). En voici les principales dispositions (2).

D'après la section I, toute personne qui aurait voté dans une circonscription ne pourrait voter dans une autre tant que le registre électoral parlementaire resterait en vigueur. Toute violation ou tentative de violation de cette obligation serait considérée comme un *illegal practice*. Au moment du vote, on pourrait poser une question à l'électeur sur ce point, et pour les électeurs d'université une déclaration devrait être faite par l'électeur et jointe à son bulletin. Toute fausse réponse serait considérée comme un « illegal practice ». D'après la section II, sauf pour l'élection des représentants des universités, les élections devraient avoir lieu le même jour ; le jour du scrutin serait le deuxième ou troisième samedi — comme le déciderait le Parlement — qui suivrait la proclamation de dissolution; mais un intervalle de 8 jours francs au moins et de 13 au plus devrait s'écouler entre l'élection et l'émission des *writs*. Le Parlement pourrait se réunir après l'expiration d'un délai de 20 jours francs après la proclamation de la dissolution.

C'était, en définitive, une réduction du Bill de 1893.

La discussion ne dura qu'un jour (30 avril). M. Shaw Lefevre signala, en faveur du Bill, que le nombre des électeurs qui votaient plusieurs fois avait beaucoup augmenté depuis 1832. Il dépassait de beaucoup 160.000 personnes. A Londres, il y avait des électeurs qui disposaient de 20 à 25 votes. Dans quelques circonscriptions, ajoutait Sir G. Trevelyan, les voix des électeurs résidants sont submergées par celles des non résidants. Enfin, à la demande de redistribution présentée par l'opposition, le gouvernement affirma son intention de ne pas présenter pour le moment de Bill de redistribution. Le Bill passa en première leeture, mais la chute du ministère Rosebery, le 22 juin 1895, arrêta la réforme.

Depuis cette époque jusqu'à 1905, il n'y eut pas à la Chambre des Communes de discussion approfondie sur la réforme électorale et parlementaire. Il y eut simplement des propositions qui n'ont pas été examinées par le Parlement. Voici les principaux incidents parlementaires sur cette question.

(1) Le 5 avril 1895. un membre libéral gladstonien, M. Dalziel, avait présenté une motion de résolution pour l'établissement d'un scrutin de ballotage pour les élections parlementaires au cas où aucun des candidats n'aurait eu la majorité des votants. Combattu par les conservateurs et les unionistes, M. Shaw Lefevre au nom du gouvernement, déclara que la Chambre était laissée libre de voter la résolution que, personnellement, il approuvait. La Chambre vota la résolution par 132 voix contre 72, En 1898, un Bill a été présenté par M. Jacoby, libéral, tendant au même objet. *Parliamentary Elections, Expenses and Second Election, Bill, Public Bills*, 1898, n° 113. Il n'a pas été discuté.

(2) *Parliamentary Elections* (*Plural Voting, etc.*) *Bill, Public Bills*, 1895.

1° Le 27 juin 1898, le leader du gouvernement conservateur unioniste à la Chambre des Communes, M. A. Balfour, ayant été interrogé sur l'utilité d'une redistribution des sièges, déclara évasivement que le gouvernement était en train d'étudier la question.

2° En 1900, un ancien ministre libéral, ancien sous-secrétaire d'Etat aux affaires étrangères et ancien président du *Local Government Board*, Sir Ch. Dilke, présenta un Bill à l'effet d'établir une franchise électorale unique (suffrage universel) pour toutes les élections, d'abolir la représentation des universités et de conférer l'électorat aux femmes (1). La Chambre ne le discuta même pas.

3° L'attitude des Irlandais pendant la guerre sud-africaine provoqua, dans le parti unioniste, une irritation très vive. Aussi le 10 août 1901, dans la grande démonstration du *Primrose League* à Blenheim, M. A. Balfour et M. J. Chamberlain, adressèrent-ils quelques menaces aux Irlandais. M. J. Chamberlain réclama nettement une réduction de la représentation irlandaise à la Chambre des Communes. Dès l'ouverture du Parlement, à la séance du 28 janvier 1902, au cours des débats sur l'Adresse en réponse au discours du Trône, un conservateur, M. Sinclair, présenta un amendement en faveur d'une redistribution des sièges. Le lendemain, 29 janvier, la discussion s'engagea. Le leader du gouvernement, M. A. Balfour, tout en reconnaissant les anomalies signalées par M. Sinclair, fit observer que la question était prématurée. Ce n'est pas, disait-il, au début d'un Parlement, qu'elle doit être résolue, attendu que toute redistribution doit être suivie d'une dissolution. D'autre part, le principe « *one man one value* » n'est pas à l'abri de la critique. Dans la répartition des sièges, il faut tenir compte du caractère des communautés, de l'histoire des localités et autres considérations. Nous, membres de la Chambre des Communes, nous représentons non pas des nationalités (anglaise, galloise, écossaise, irlandaise), mais des collèges électoraux ; il n'y a pas à trop nous préoccuper de savoir si ces collèges électoraux sont écossais, gallois, irlandais ou anglais ; sans doute, il faut en tenir compte, mais non un compte exclusif. Le problème à résoudre ne doit pas dégénérer en un conflit entre l'Angleterre, l'Ecosse et l'Irlande. A coup sûr, la redistribution parlementaire mérite d'être examinée. Le gouvernement se réserve de traiter cette question plus tard ; il le fera avant la fin du Parlement.

Le parti libéral, par l'organe de ses hommes d'Etat les plus connus, M. Asquith et M. Bryce, combattit tout projet de redistribution. La réforme doit être générale, disait M. Asquith ; elle ne doit pas porter sur un seul point : la redistribution ; elle doit comprendre la représentation

(1) *Franchise and Removal of Women's Disabilities Bill, Public Bills*, 1900, n° 58. — La même année, un conservateur, M. E. Flower, présenta un Bill pour modifier les heures du scrutin. *Elections (Hours of polling) Bill, Public Bills*, 1900, n° 247.

des universités et le vote multiple. M. Bryce était encore plus hostile. Il ne faut pas oublier, disait-il, que l'*Act* d'union avec l'Irlande a promis que la représentation de l'Irlande au Parlement du Royaume-Uni ne serait pas diminuée. Cette promesse a été tenue lors du *Redistribution Act* de 1885. Il convient de ne point la violer (1). Finalement, la Chambre, par 302 voix contre 23, repoussa l'amendement à l'Adresse présenté par M. Sinclair.

Au cours de la même session, un libéral, M. W. R. Cremer, présenta un Bill — qui ne fut pas discuté — à l'effet de modifier les règles sur l'inscription des électeurs sur les registres, d'appliquer le principe « one man one value » et de fixer un jour unique pour toutes les élections (2).

II

Pressé par le parti unioniste, et le Parlement touchant à sa fin, le Premier Ministre conservateur, M. A. Balfour, annonça, le 14 février 1905, dans le discours du Trône, que l'attention des Lords et des Communes « serait dirigée sur des propositions en vue de diminuer les anomalies qui existent dans le présent arrangement des circonscriptions électorales, anomalies qui sont dues en grande partie au développement et au mouvement de la population dans ces dernières années » (3).

Ce fut le parti libéral qui prit les devants. Au cours de la session, le 2 juin 1905 (4), un membre libéral, M. Soames, appuyé par MM. J.-A. Pease, Trevelyan, H. Samuel et James Bryce, présenta un Bill tendant à la suppression du vote multiple aux élections générales (5), « cette grotesque

(1) La thèse de M. Bryce a été le point de départ d'une vive controverse, à laquelle ont pris part des jurisconsultes. En particulier, le professeur A. V. Dicey, de l'Université d'Oxford, a démontré qu'*en droit*, l'Act d'Union avec l'Irlande *ne s'opposait pas à une redistribution des sièges* (article dans le *National Review*, novembre 1904). Ni la lettre, ni l'esprit des articles de l'Act d'Union n'exigent qu'il ne soit apporté à cet Act aucun changement. En fait, les modifications que cet Act a subies sont nombreuses. Malgré l'article 5, l'établissement de l'Eglise d'Irlande a disparu ; malgré l'article 4, les lords spirituels irlandais ont disparu de la Chambre des Lords ; au cours du XIXe siècle, le nombre des représentants à la Chambre des Communes a varié ; les circonscriptions auxquelles l'Act d'Union garantissait une représentation ont été *disfranchisées* en partie, etc.). Cette argumentation n'étonnera pas ceux qui ont lu l'*Introduction à l'Etude du droit constitutionnel* (édition française Boucard et Jèze), p. 58 et ss. Cpr. aussi les discours de M. Griffith Boscawen et de Sir H. Kimber, à la Chambre des Communes, 2 juin 1905, HANS., 4e série, vol. 147, p. 582, 603.

(2) *Parliamentary Voters Registration Bill, Public Bills*, 1902, n° 164.

(3) Your attention will be directed to proposals for diminishing the anomalies in the present arrangement of electoral areas which are largely due to the growth and movement of population in recent years. » HANSARD'S *Parl. Deb.*, 4e série, vol. 141, p. 4.

(4) HANSARD'S *Parl. Deb.*, 4e série, vol. 147, p. 573 et s.

(5) *Plural Voting Bill, Public Bills*, 1905, n° 12.

anomalie », comme la qualifia M. Bryce. D'après le Bill de M. Soames, quiconque émettrait un vote multiple à une élection parlementaire générale serait privé de l'exercice du droit de vote aux élections parlementaires pendant 7 ans, et serait passible d'une amende ne dépassant pas 100 £.

Combattu par MM. W. Whitmore (conservateur), Griffith, Boscawen, Renwick, H. Robertson et par M. G. Lawson, secrétaire parlementaire du *Local Government Board*, le principe du Bill fut rejeté par la Chambre par 191 voix contre 120. Au cours de la discussion, M. G. Lawson déclara que le vote multiple était sans importance pratique, attendu que 190.000 électeurs à peine en profitaient sur plus de 6 millions d'électeurs.

Le gouvernement unioniste, conformément à la promesse qu'il avait faite en 1902, déposa, le 13 juillet 1905, un projet de résolution en faveur d'une redistribution des sièges parlementaires. Pour des raisons de procédure (1), la résolution fut retirée le 17 juillet ; mais le 18 juillet, le Premier Ministre, M. A. Balfour, annonça que la question serait renvoyée à un comité ou à une commission qui ferait un rapport avant 1906.

Le projet présenté à la Chambre des Communes formule le programme du parti unioniste en cette matière. A ce titre, il mérite d'être analysé. Il s'exprime ainsi :

« I. — Il convient, en raison de l'inégalité actuelle dans la population des collèges électoraux parlementaires, de reviser la distribution existante des sièges d'après les principes suivants :

a) Le nombre des membres de la Chambre des Communes ne sera pas matériellement modifié ;

b) De nouveaux membres seront obtenus comme suit :

1) Un bourg municipal ou district urbain d'une population dépassant 65.000 habitants forme un collège électoral distinct ;

2) Un comté ou bourg d'une population dépassant le nombre obtenu en multipliant 65.000 par le nombre de ses membres, aura un membre supplémentaire par 65.000 habitants en excédent (2).

(1) M. Redmond souleva la question de savoir si l'on pouvait procéder par voie de résolution unique, en bloc, ou s'il ne fallait pas renvoyer à un Comité de la Chambre pour discuter un à un les différents points. De son côté, M. Gibson Bowles demanda s'il ne convenait pas de présenter la résolution sous forme de propositions séparées. Le 17 juillet 1905, le Speaker, après examen des précédents, exprima l'avis qu'il fallait distribuer le projet en résolutions séparées et en renvoyer l'examen à un Comité de la Chambre entière. C'est à la suite de cette déclaration que M. Balfour retira son projet.

(2) Exemples: Portsmouth, avec 188.923 habitants, élit actuellement deux membres :

$$65.000 \times 2 = 130.000$$
$$188.923 - 130.000 = 58.923.$$

Donc, Portsmouth a un excès de 58.923 au-dessus de 65.000 multiplié par le nombre de ses représentants actuels ; mais comme 58.923 est au-dessous de 65.000, Portsmouth n'a pas droit, d'après le projet, à un membre supplémentaire.

c) Des membres seront supprimés comme suit :

1) Un bourg d'une population inférieure à 18.500 habitants cessera d'exister comme collège électoral distinct ; et un comté ou bourg ayant deux membres et d'une population inférieure à 75.000 habitants (excepté dans le cas de la cité de Londres), perdra un membre ; et

2) Un comté ou bourg ayant plus de deux membres et une population inférieure au nombre obtenu en multipliant 65.000 par le nombre de ses membres, aura un membre en moins par 65.000 en déficit (1).

d) Le comté et le bourg auront, autant que possible, la même étendue que le comté administratif et que le bourg municipal, respectivement ; mais les limites d'un bourg ne seront pas diminuées, à moins que la population intéressée soit peu importante.

e) A Londres, chaque bourg métropolitain sera traité comme s'il s'agissait d'un bourg élisant le nombre de membres élus par les bourgs actuels ou par les divisions auxquelles il correspond le plus.

II. — Des commissaires seront nommés pour faire un rapport sur les changements de limites nécessaires ou désirables en vue de donner effet à ces principes et de dire si une division ou une nouvelle division d'un comté ou d'un bourg est nécessaire ou désirable dans ce but, ou à l'effet de remédier aux inégalités qui existent dans la population des divisions de ce comté ou de ce bourg » (2).

Surrey, avec 519.766 habitants, élit actuellement six membres :

$$65.000 \times 6 = 390.000$$
$$519.766 - 390.000 = 129.766.$$

Surrey a donc un excès de 129.766 habitants au-dessus de 65.000 multiplié par le nombre actuel de ses représentants. Cet excès contient complètement 65.000, donc Surrey a droit à un membre supplémentaire.

Si l'excès était monté jusqu'à 130.000 (c'est-à-dire 65.000 × 2), Surrey eût eu droit à deux membres supplémentaires.

(1) Exemples : le comté d'Oxford, avec une population de 139.124 habitants, élit actuellement trois membres :

$$65.000 \times 3 = 195.000$$
$$195.000 - 137.124 = 57.876.$$

Donc, le comté d'Oxford a un déficit de 57.876, si on compare ce nombre à 65.000 multiplié par le nombre de ses membres actuels. Mais comme ce déficit est au-dessous d'un 65.000 complet, le comté d'Oxford ne perd pas un membre, et sa représentation reste telle que.

Le Devonshire, avec une population de 415.085, élit actuellement huit membres :

$$65.000 \times 8 = 520.000$$
$$520.000 - 415.085 = 104.915.$$

Donc, le Devonshire a un déficit de 104.915 habitants, comparé avec 65.000 multiplié par le nombre de ses membres. Ce déficit couvre un 65.000 complet ; en conséquence, le Devonshire doit perdre un représentant.

(2) Voici deux tableaux montrant les rapports actuels entre la population et la représentation et les conséquences du projet.

A l'appui de son projet de redistribution, le président du *Local Government Board*, M. G. Balfour, a présenté, le 10 juillet 1905, un *memorandum*

I. — NON COMPRIS LES UNIVERSITÉS

	Circonscriptions électorales actuelles			Circonscriptions électorales proposées		
	Population 1901	Nombre des membres	Moyenne de population pour chaque membre	Population 1901 après réajustement	Nombre des membres	Moyenne de population pour chaque membre
Angleterre						
Comtés	15.707.171	234	67.124	14.613.349	232	62.988
Bourgs, Londres	4.543.436	59	77.007	4.536.429	64	70.881
Bourgs en dehors de Londres	10.557.932	167	63.221	11.664.561	181	64.445
Comtés et bourgs	30.808.539	480	66.975	30.814.339	477	64.600
Pays de Galles						
Comtés	1.128.757	19	59.408	1.022.644	19	53.823
Bourgs	590.547	11	53.686	690.860	12	57.571
Comtés et bourgs	1.719.304	30	57.310	1.713.504	31	55.274
Angleterre et Pays de Galles						
Comtés	16.835.928	253	66.545	15.635.993	251	62.294
Bourgs, Londres	4.543.436	59	77.007	4.536.429	64	70.881
Bourgs en dehors de Londres	11.143.479	173	62.631	12.355.421	193	64.017
Comtés et bourgs	32.527.843	490	66.383	32.527.843	509	64.031
Ecosse						
Comtés	2.426.345	39	62.213	2.260.388	40	56.500
Bourgs	(1)2.045.758	31	65.992	(1)2.211.715	34	65.050
Comtés et bourgs	4.472.103	70	63.887	4.472.103	74	60.433
Irlande						
Comtés	3.566.312	85	41.956	3.605.302	65	55.466
Bourgs	892.463	16	55.778	853.473	14	60.962
Comtés et bourgs	4.458.775	101	44.146	4.458.775	79	56.440
Royaume-Uni						
Comtés	22.828.585	377	60.553	21.501.683	356	60.397
Bourgs, Londres	4.543.436	59	77.007	4.536.429	64	70.881
Bourgs en dehors de Londres	(1) 14.086.700	225	62.607	(1) 15.420.609	241	63.885
Comtés et bourg	41.458.721	661	62.721	41.458.721	661	62.721

(1) On a essayé de comprendre les 9.856 personnes à bord des bateaux dans les ports d'Ecosse dans la population des bourgs.

qui contient des indications historiques et statistiques fort curieuses et très intéressantes (1).

En ce qui concerne la *population comme base de la représentation*, le *memorandum* s'exprime dans les termes suivants :

« On verra, dit-il, que dans les règles 2 à 6, le projet suit en général les lignes du *Redistribution of Seats Act* de 1885, bien qu'avec quelques différences de détails et avec un essai vers une plus grande précision.

Avant 1832, la population, comme élément déterminant de la représentation, était pratiquement ignorée. Les *Reform Acts* de 1832 et de 1868 firent beaucoup pour supprimer les anomalies grossières (telles qu'elles nous apparaissent à notre point de vue moderne) qui s'étaient accumulées dans notre système représentatif pendant les siècles précédents ; mais ces *Acts* ne suivirent aucune règle, aucune méthode que l'on puisse formuler en termes précis. Ce fut l'*Act* de 1885 qui, pour la première fois, procéda d'après un plan numérique plus ou moins défini. Ce principe, une fois établi, ne sera vraisemblablement plus abandonné dans l'avenir, dans aucun projet de redistribution.

Les données d'après lesquelles le plan de 1885 a été élaboré n'ont jamais été formulées ni dans une résolution, ni dans un *Bill*. Elles ont été recueillies dans des rapports faits au Parlement lors de la discussion de la question.

D'une manière générale, le projet était basé sur le chiffre minimum de population au-dessous duquel il ne devait pas y avoir de représentation distincte, et sur une unité type de population correspondant au nombre moyen d'habitants pour chaque membre dans tout le Royaume-Uni, à l'exclusion des Universités. Le minimum fut fixé à 15.000 ; l'unité type de population pour chaque membre fut fixée à 54.200 par M. Gladstone, lorsqu'il présenta le Bill. Mais on ne sait pas

II. — Y COMPRIS LES UNIVERSITÉS

	Circonscriptions élector. actuelles				Circonscriptions élector. proposées			
	Nombre des membres			Moyenne de population pour chaque membre	Nombre des membres			Moyenne de population pour chaque membre
	Comtés et bourgs	Universités	Total		Comtés et bourgs	Universités	Total	
Angleterre.	460	5	465	66.254	477	5	482	63.930
Pays de Galles. . .	30	»	30	57.310	31	»	31	55.274
Angleterre et Pays de Galles.	490	5	495	65.712	508	5	513	63.407
Ecosse.	70	2	72	62.112	74	2	76	58.843
Irlande	101	2	103	43.289	79	2	81	55.046
Royaume-Uni . . .	661	9	670	61.878	661	9	670	61.878

(1) *Memorandum by President of Local Government Board on the Redistribution of seats, Parliamentary Papers*, 1905 (Cd. 2602).

trop comment on est arrivé à ce dernier nombre. La population moyenne pour chaque membre, calculée d'après le recensement de 1881 et en comprenant les douze sièges supplémentaires créés par l'*Act* lui-même, était de 52.700. Le nombre exact est de faible importance; en fait, dans le fonctionnement du projet, l'unité type n'était pas strictement atteinte. On permettrait aux villes et aux districts possédant une population de 15.000 à 50.000 habitants d'avoir un membre seulement. Une population de 50.000 à 145.000 habitants devait avoir deux membres. Une population de plus de 165.000 habitants devait avoir 3 membres. L'augmentation de population requise pour avoir droit à un ou à plusieurs membres supplémentaires au delà de trois, semble avoir été fixée d'une manière quelque peu vague entre 50.000 et 60.000 habitants.

La ressemblance entre ce projet et celui qui est incorporé dans la résolution actuellement soumise à la Chambre des Communes est évidente. Le *minimum* et les chiffres types de population jouent le même rôle dans les deux projets ; mais pour faire face à l'accroissement de population qui s'est produit dans l'intervalle, le chiffre type a été élevé à 65.000 et le *minimum*, dans la même proportion, a été porté à 18,500. Le chiffre *minimum* qui justifie le maintien de deux membres a été fixé à 75.000 habitants au lieu de 50.000. Dans ce cas, il y a eu abandon du système de 1885 ; mais un minimum de 75.000 habitants ne peut être considéré que comme favorable aux comtés et aux bourgs qui actuellement élisent deux membres.

En ce qui concerne les circonscriptions électorales qui élisent plus de trois membres. les deux projets diffèrent principalement dans l'application plus ou moins stricte d'une unité définie de population dans chaque cas. Une certaine latitude semble avoir été accordée à ce sujet en 1885, au lieu que le projet actuel de résolution est absolument précis; étant donné la population d'un comté ou d'un bourg et le nombre actuel de ses représentants, le nombre des représentants auxquels il aura droit d'après le projet peut être immédiatement calculé avec exactitude. La cité de Londres est la seule exception ; d'ailleurs elle fut aussi traitée d'une manière exceptionnelle par le projet de 1885... ».

Le *memorandum*, quant aux limites actuelles des circonscriptions, s'exprime ainsi :

« Depuis le vote du *Redistribution of Seats Act*, 1885, de nombreuses modifications ont été faites dans les limites des comtés en vertu des *Local Government Acts*. Le *Local Government Act*, 1888, prescrivait, d'une manière générale, qu'en Angleterre et dans le Pays de Galles, le comté administratif, soumis à un *County Council*, devrait coïncider avec le comté parlementaire, sous cette réserve : si un bourg municipal ou autre district urbain se trouvait dans plus d'un comté. il serait considéré comme étant dans le comté qui contenait la population la plus considérable d'après le recensement de 1881. Quelques modifications ont été également faites dans les comtés administratifs depuis le vote de l'*Act* de 1888. Aucune des modifications mentionnées n'a été effectuée dans un but parlementaire. De plus, les limites de beaucoup de bourgs municipaux ont été agrandies ; le résultat a été qu'en bon nombre de cas, la superficie du bourg parlementaire est maintenant inférieure à celle du bourg municipal correspondant.

Des modifications du même genre ont été faites en Ecosse et en Irlande.

On propose une simplification des circonscriptions électorales en assimilant, autant que possible, les limites des comtés parlementaires et des comtés admi

nistratifs, et en faisant, de cette dernière circonscription qui est mieux connue, le comté pour les objets parlementaires, et aussi en augmentant la superficie du bourg parlementaire là où cela est nécessaire de manière à comprendre la circonscription entière du bourg municipal agrandi... ».

Pour Londres, le cas est si spécial qu'il a semblé préférable de le régler par une disposition spéciale.

« L'effet de cette règle sera que les bourgs métropolitains seront aussi des bourgs parlementaires, chacun avec un certain nombre de représentants, calculé comme s'il formait un collège électoral préexistant. »

Enfin, le *memorandum* met en relief les anomalies et les inégalités existantes et les remèdes qu'il y a lieu d'y apporter :

« Les anomalies et inégalités que le projet se propose de corriger ou d'atténuer sont celles qui ont surgi depuis 1885, par suite de l'augmentation ou du déplacement de la population. La rapidité avec laquelle les inégalités ont augmenté depuis 1885 est visible dans les tableaux ci-après qui donnent quelques détails sur les six plus grandes et sur les six plus petites circonscriptions électorales à un seul membre, *a*) après la redistribution de 1885; *b*) à l'heure actuelle; et *c*) telles qu'elles seront d'après le projet proposé.

a) *Après la redistribution de 1885*

Population des plus grandes circonscriptions électorales (un membre).

Saint-George, Hanover Square	89.573
Ayrshire, Sud	89.256
Chelsea	88.128
Huddersfield	87.157
Cardiff	85.862
Southwark, division de Bermondsey	84.537

Population des plus petites circonscriptions électorales

Kilkenny	15.278
Pontefract	15.332
Durham	15.372
Newry	15.590
Bury, Saint-Edmunds	16.111
Salisbury	16.435
Proportion de la plus grande inégalité	5,8
Proportion de la plus faible inégalité	5,5

b) *Circonscriptions électorales actuelles* (*un membre*)

Population des plus grandes circonscriptions

Essex, division de Romford	217.085
Essex, division de Walthamstow	185.549
Wandsworth, bourg	179.877
Cardiff, district des bourgs	167.392
West Ham, division du nord	161.639

Population des plus petites circonscriptions

Newry	13.137
Kilkenny	13.242

Durham	15.122
Bury, Saint-Edmunds	16.255
Galway	16.257
Penryn et Falmouth	16.312
Proportion de la plus grande inégalité	16,5
Proportion de la plus petite inégalité	11,9

c) *Circonscriptions électorales proposées, 1905 (un membre)*

Population des plus grandes circonscriptions

Lewisham	127.495
Woolwich	117.178
Middlesbrough	116.546
Willesden	114.811
Rhondda	113.735
Mammersmith	112.239

Population des plus petites circonscriptions

Buteshire	18.641
Peebles et Selkirk	19.106
District de Saint-Andrews	19.311
Whitehaven	19.324
Rutland	19.709
Salisbury	20.185
Proportion de la plus grande inégalité	6,8
Proportion de la plus faible inégalité	6,

« Il peut être intéressant de noter, ajoute le memorandum, que si, dans les différentes parties du Royaume-Uni, la représentation était en stricte proportion avec la population, l'Angleterre et le Pays de Galles éliraient 518 membres, l'Ecosse 71 et l'Irlande 71, à l'exception, dans chaque cas, des Universités ; en d'autres termes, l'Angleterre et l'Irlande gagneraient 28 sièges et l'Ecosse 1 siège, tandis que l'Irlande perdrait 30 sièges. D'après le nouveau projet, le gain actuel de l'Angleterre et du Pays de Galles est de 18 et de l'Ecosse 4, l'Irlande perdant 22 sièges. »

Le *memorandum* termine en mettant en relief les deux principes directeurs de la réforme.

« On a cherché à poser numériquement des règles définies pour ajuster la représentation à la population, règles qui pourront être uniformément appliquées aux comtés et aux bourgs dans tout le Royaume-Uni ; en même temps, on laisse une place suffisante pour les autres considérations tirées de l'histoire, des habitudes et du caractère des communautés représentées, considérations qui ont toujours puissamment influé sur notre système constitutionnel. Il est évident que dans une certaine limite les inégalités numériques sont la conséquence nécessaire de tout projet de représentation locale dans laquelle ces deux principes sont reconnus. »

Dans la campagne électorale de janvier 1906, le parti libéral et le parti irlandais se sont prononcés contre le projet de M. Balfour.

Ils lui ont d'abord reproché de violer la promesse faite à l'Irlande par

l'Act d'Union. L'Act d'Union a accordé à l'Irlande 100 membres dans la Chambre des Communes, 28 pairs représentatifs et 4 évêques de l'Eglise d'Irlande (1) à la Chambre des Lords. Si, à cette époque, on s'était attaché à la population, l'Irlande aurait eu droit à plus de 100 membres; et, en fait, le nombre a été porté à 105 en 1832. En 1868, on l'a réduit à 103 (2), et ce chiffre a été maintenu par le *Redistribution Act* de 1885 ; à cette époque, on a convenu de ne pas toucher à la représentation de l'Irlande. Il y a lieu de s'y tenir.

En outre, les libéraux et le parti irlandais ont accusé M. Balfour d'avoir combiné ses propositions dans l'unique dessein de décimer la représentation irlandaise et de lui infliger une diminution de 22 membres. Les unités de population choisies pour la représentation des comtés et des bourgs ont été calculées arbitrairement; on a voulu uniquement ménager les intérêts du parti unioniste. En fait, les petits bourgs anglais votent pour les conservateurs ; c'est pour cela que M. Balfour a choisi, pour la représentation des bourgs à un seul membre, l'unité de population de 18.500. Ainsi, il ne touche pas à ces petits bourgs. Et comme il n'y a pas de bourgs irlandais dont la population s'élève entre 16.257 et 28.153, M. Balfour, en fixant à 18.500 l'unité de population, se débarrasse de trois bourgs irlandais hostiles au parti unioniste et sauve la représentation de 13 bourgs unionistes de Grande-Bretagne dont la population varie de 18.500 à 25.000. D'autre part, pour les comtés et les bourgs nommant deux représentants, si M. Balfour a choisi comme unité le chiffre de 75.000 au lieu de 65.000, c'est parce qu'on se débarrassera ainsi de cinq représentants de comtés irlandais, alors qu'un seul comté anglais (Ipswich) se trouve touché. On laissera un représentant à Whitehaven qui n'a qu'une population de 19 324 habitants ; mais Monagham, qui compte 74.611 habitants, verra le nombre de ses représentants réduit de deux à un.

III

Dans son discours à la Conférence du *National Liberal Federation* tenue à Newcastle-on-Tyne le 19 mai 1905, Sir H. Campbell-Bannerman avait annoncé que l'une des préoccupations du parti libéral, lorsqu'il arriverait au pouvoir, serait la réforme électorale et parlementaire. Il y a d'autres réformes, disait-il; mais celles-là sont « peut-être les plus essentielles, parce qu'elles sont les plus élémentaires de toutes. Je veux dire celles qui concernent les réformes du mécanisme électoral en vue de faciliter l'inscription des électeurs, de faire du droit individuel et non de la propriété la condition et le fondement de la capacité électorale ; en vue de diminuer les frais des élections; en vue de donner aux membres du Parlement une modeste rémunération de façon à élargir le choix des électeurs ».

(1) Ces 4 évêques irlandais ont disparu de la Chambre des Lords lorsque l'Eglise d'Irlande a été désétablie.

(2) Par suite du *disfranchisement* des deux bourgs de Sligs et Cashel.

A peine arrivé au pouvoir, le parti libéral a commencé à tenir ses promesses. Mais il a donné à ses projets — pour le moment, tout au moins — une portée beaucoup plus restreinte qu'au temps de Gladstone et de Lord Rosebery.

En fait de réformes électorales et parlementaires, le discours du Trône du 19 février 1906 s'est borné à annoncer la présentation d'un Bill « pour empêcher le vote multiple dans les élections parlementaires » « *for the prevention of plural voting in Parliamentary Elections* ».

C'est le premier commissaire des Travaux, M. Lewis V. Harcourt, qui, pour ses débuts au Parlement, a été chargé de présenter le Bill aux Communes. Dans un *maiden-speech* de 10 minutes fait au commencement de la séance du 2 mai 1906, le ministre a expliqué à la Chambre les grandes lignes du projet du gouvernement. Tout électeur inscrit dans plusieurs circonscriptions, qui votera dans un autre collège que celui qu'il aura une fois choisi, sera puni (1). Ce n'est pas là, a déclaré M. Harcourt, un *disfranchising Bill ;* il n'enlève à personne le droit de voter ; il se borne à limiter les anomalies et les répétitions qui existent dans l'exercice de ce droit ; il met fin à la multiplication du pouvoir électoral provenant de la distribution de la propriété immobilière en différents comtés et bourgs et, parfois aussi, des caprices des commissaires chargés de faire les délimitations. Désormais tout électeur bénéficiant d'une inscription multiple devra choisir, une fois tous les 12 mois, le collège électoral dans lequel il veut voter pendant l'année suivante. Après l'expiration de cette période, le choix sera maintenu sauf déclaration contraire.

Sir W. R. Anson, représentant de l'Université d'Oxford et ancien secrétaire parlementaire de l'*Education Board* dans le ministère unioniste Balfour, a combattu cette proposition. Une mesure de cette importance, a-t-il déclaré, n'aurait pas dû être introduite par un discours de 10 minutes. C'est le Premier Ministre lui-même qui aurait dû la présenter avec toute la solennité qu'une pareille réforme comporte. D'autre part, il est impossible de discuter isolément cette proposition. Elle doit être accompagnée d'un projet de redistribution. L'opposition se réserve de la combattre à toutes les phases de la procédure.

Mais la Chambre, par 327 voix contre 56, s'est ralliée aux vues du gouvernement et le Bill a été lu une première fois.

Le Bill est revenu devant la Chambre, pour la deuxième lecture, le 14 mai 1906. A cette occasion, l'opposition a particulièrement insisté sur la situation faite par le Bill aux électeurs d'Université (2). La grande majorité de

(1) *Plural Voting Bill, Public Bills*, 1906, n° 187.

(2) Le Bill, en ce qui concerne les élections d'université, s'exprime comme suit :

« Dans le bulletin de vote (*voting paper*) à une élection d'université, on devra insérer, après les mots *Je déclare que*, les mots : [« Je ne suis pas inscrit comme électeur parlementaire dans un collège électoral autre que cette université, et »]. *Les mots entre crochets seront biffés si le nom du votant est marqué comme ayant*

ces électeurs bénéficient d'un vote multiple ; ils sont, en effet, inscrits dans des collèges de comté et de bourg, et c'est là qu'ils préféreront voter, car c'est le plus souvent le lieu de leur résidence. Dès lors, les collèges électoraux d'Université vont être condamnés à disparaître ou à ne comprendre qu'un nombre infime d'électeurs. Le résultat pratique, c'est que le *Plural Voting Bill* enlèvera la franchise électorale à l'intelligence et à l'instruction, et non pas seulement à la propriété. C'est le principal argument qui ait été développé, dans la séance du 14 mai 1906, par les orateurs unionistes (M. Arnold-Foster, ancien Secrétaire d'Etat pour la Guerre dans le précédent ministère unioniste, et M. A. Balfour, leader de l'opposition). Une autre objection formulée avec beaucoup de force par les unionistes,— mais peut-être sans beaucoup de consistance avec leur projet de redistribution des sièges, — c'est que le principe historique du système électoral anglais était la représentation des localités plutôt que la représentation des individus. Cet argument a été longuement exposé, au cours de la même séance, par M. H. W. Forster (ancien lord de la Trésorerie dans le précédent ministère unioniste) et par M. A. Balfour. Bien entendu, les unionistes ont réclamé la redistribution des sièges (MM. Morrell et A. Balfour).

Les deux orateurs du gouvernement, M. Lewis Harcourt et Sir H. Campbell-Bannerman, ont repoussé toutes ces objections. L'objet du Bill, a déclaré M. Harcourt, c'est que les circonscriptions électorales soient représentées par des hommes qui représentent les opinions des habitants. Avec le vote multiple, on voit des électeurs non résidants se porter dans une circonscription et faire triompher une candidature repoussée par la majorité des électeurs résidants. Un autre objet du Bill, a ajouté Sir H. Campbell-Bannerman, c'est de porter un nouveau coup à cette doctrine périmée que l'électeur vote non pas en tant qu'individu, mais en tant que possesseur de biens (*a man votes not as a man, but as a propertied man*). Quant à la représentation des Universités, ont déclaré M. Harcourt et Sir H. Campbell-Bannerman, son sort est entre les mains des *graduates*. Quelle affection ont donc les *graduates* pour leurs Universités si, comme le prétendent les unionistes, ils doivent abandonner les collèges électoraux universitaires et s'ils préfèrent voter dans le lieu de leur résidence ?

La Chambre des Communes est acquise à la réforme libérale. Par 403 voix contre 95, à une majorité de 308 voix, l'amendement présenté par M. H. W. Forster au nom de l'opposition (1) a été repoussé et le Bill a été lu une deuxième fois. Les choses en sont restées là pour le moment. A la session d'automne, on reprendra la discussion.

choisi l'université comme sa circonscription de vote ; mais la validité du bulletin de vote ne sera pas affectée par le fait que les mots ne sont pas biffés. »

(1) Dans son amendement, M. H. W. Forster demandait à la Chambre de refuser d'examiner le changement projeté dans la franchise, attendu qu'il n'était pas accompagné d'une proposition en vue de supprimer les sérieuses anomalies existantes dans la distribution du pouvoir électoral.

L'espoir des unionistes est dans la Chambre des Lords. Mais le parti libéral commence déjà à menacer la Chambre haute, et reprend la formule « *to mend or to end* ».

La réforme aura-t-elle plus de succès en 1906 qu'en 1893, 1894 et 1895 ?

GASTON JÈZE.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

La théorie de la personnalité morale et son application au droit français, par Léon Michoud. — Première partie. Paris, 1906, in-8, 484 p. Prix, 10 fr.

C'est un grand malheur pour une théorie juridique de correspondre à des intérêts, à des passions, à des luttes de l'ordre politique. Elle en souffre nécessairement dans son élaboration. Ces intérêts, ces passions, ces luttes ont sur elle une répercussion fatale. Sous le couvert de controverses portant sur de pures questions de droit ce sont en réalité des combats politiques qui se livrent, avec les caractères qui leur sont propres et qui n'ont pas les allures pacifiques des disputes juridiques ! Et, ce qui est plus fâcheux encore, le combat se livre dans l'obscurité, la lutte des idées n'étant pas engagée clairement se poursuit sans que le choc décisif puisse se produire.

Ces réflexions pourraient être faites à propos d'un certain nombre de controverses juridiques. Elles ne sont nulle part plus de mise et d'actualité que dans la théorie de la personnalité morale, qui, au moins dans notre pays, a été surtout le champ clos où se sont livré et se livrent encore bataille avec acharnement certains intérêts de l'ordre social ou politique.

Qui pourrait nier en effet que la théorie de la personnalité morale aurait suscité moins de difficultés, moins de systèmes bizarres et quelquefois dangereux, si elle ne s'était trouvée compliquée par la question des congrégations religieuses ?

Mais il faut en prendre son parti. La théorie de la personnalité morale sera toujours compliquée, hérissée de difficultés de toute sorte, intérieures et extérieures, parce qu'elle n'est pas seulement une question d'ordre exclusivement juridique et technique, mais qu'elle a une portée sociale des plus hautes et possède les plus lointaines répercussions.

De quoi s'agit-il, en effet? A première vue d'une simple question de technique juridique. On recherche quels sont les sujets des droits, c'est-à-dire qui peut être investi de ces instruments, muni de ces outils indispensables à qui veut vivre, développer ses facultés, et qu'on appelle des droits. Or de tout temps il y a eu là une question sociale et politique mettant aux prises des intérêts et des passions.

Que de luttes se sont engagées autrefois pour la détermination des individus à qui des droits seraient reconnus, ou plutôt à qui serait reconnue l'aptitude à être investis de droits ! Que de combats ont dû se livrer,

avant que tous les hommes, avant que les enfants et les femmes aient conquis la personnalité juridique, c'est-à-dire l'aptitude à être investis de droits qui nous paraissent aujourd'hui l'apanage de tous les êtres humains, et en particulier du droit d'être propriétaire et du droit de contracter !

Rien d'étonnant, dès lors, à ce que, lorsqu'il s'agit non des individus mais des groupes, de pareilles luttes se produisent encore. Et nous les rencontrons en effet acharnées, incessantes, à raison même de l'action particulièrement puissante que le groupe va pouvoir ainsi exercer.

C'est l'explication la meilleure qu'on puisse donner des difficultés de toute sorte qui hérissent la matière du beau livre de M. Michoud sur la *Théorie de la Personnalité morale*.

Comment n'y aurait-il pas en effet des luttes, des résistances en pareille matière ?

Il s'agit de savoir si un parti politique pourra constituer un groupement investi des droits qui permettent, n'étant ni limités ni contrôlés, d'acquérir, par le seul développement de la fortune, une puissance redoutable. La législation permettra-t-elle ce développement libre et indéfini de la fortune du groupement qui vise, sans conteste, à s'emparer de l'Etat ?

Il s'agit de savoir si, dans l'ordre religieux, des groupements réunissant tous ceux que rapproche la communauté de croyances, simples croyants ou congréganistes, pourront avoir les droits, et en particulier les droits de fortune, qui décuplent et centuplent la puissance de ceux qui en sont investis ?

Il s'agit de savoir si, dans les classes ouvrière et patronale, on va pouvoir constituer librement des associations investies de la pleine personnalité morale, et créer ainsi des foyers permanents de lutte, d'aucuns disent de désordre et d'agitation ?

Comment une théorie de la personnalité ne serait-elle pas difficile à construire quand elle repose sur un terrain aussi mouvant, aussi sujet aux tremblements de terre ?

C'est dire que je ne crois pas qu'on puisse séparer dans une théorie de la personnalité la question de la personnalité proprement dite et celle de l'association.

Sans doute, au point de vue juridique abstrait, cette séparation est possible et elle est familière à tous les juristes, qui traitent en soi du concept de la personnalité, dans son application au droit public et au droit privé.

Je ne crois pas cependant que cette méthode abstraite et neutre corresponde à la réalité. Elle amènera en tout cas M. Michoud à des distinctions et à des classifications qui sont la meilleure démonstration de la différence des problèmes que suscite notre matière.

Dans ce premier volume, M. Michoud aborde seulement trois problèmes, qui sont, il est vrai, parmi les plus importants de la personnalité : le problème de la *nature* de la personnalité morale, celui de la *classification* des personnes morales, enfin celui de leur *création*. Plus tard M. Michoud étudiera, sans doute, la capacité, les droits des personnes

morales, leur fonctionnement, la difficile question de leur extinction et de ses conséquences

Pour aujourd'hui c'est donc sur cette partie du terrain déblayé et aplani par lui que nous allons le suivre, en insistant beaucoup plus sur le côté social et politique du problème que sur son aspect juridique. Nous disons « déblayé et aplani », sans métaphore. Il n'est guère possible en effet de clarifier une question mieux que ne le fait notre savant collègue. Sa méthode, sa langue, sa discussion sont de véritables modèles. Je n'apprends d'ailleurs rien à ce point de vue aux lecteurs de la *Revue* puisqu'ils connaissent depuis longtemps ses belles études sur la *Responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents* (1), sur la *Responsabilité des communes* (2), et même certains fragments du livre que nous analysons et dont ils ont eu la primeur (3). Mais il nous est agréable de dire de suite tout le bien que nous pensons de l'œuvre déjà considérable et de premier rang de notre collègue de la Faculté de Grenoble, non pas seulement parce que, presque sur tous les points nous pensons comme lui, dans cette question si discutée de la personnalité morale, mais parce qu'il faut que le bon livre soit signalé, mis en vedette et glorifié. Tant de livres superficiels, sans théories sérieusement creusées et approfondies, paraissent tous les jours qu'on a plaisir à lire et à signaler un ouvrage où l'enchaînement des idées, la clarté et la profondeur de la pensée, l'excellence de la méthode, la précision du style ne laissent rien à désirer.

La question de la *nature de la personalité morale* à laquelle M. Michoud consacre plus de 200 pages, est certainement une des plus importantes de son sujet. Elle le domine tout entier. C'est aussi la partie la plus théorique, la plus doctrinale, celle où s'affirment le mieux les qualités de généralisation de l'auteur.

M. Michoud a cru devoir d'autant plus insister sur cette question doctrinale que dans ces derniers temps de jeunes, et je crois pouvoir ajouter téméraires novateurs, ont essayé de supprimer le concept même de personnalité morale, ne s'apercevant pas qu'ils risquaient ainsi de détruire l'idée la plus essentielle que la théorie juridique comporte et sans laquelle il devient difficile sinon impossible d'expliquer le droit tout entier. Tentative d'autant plus singulière qu'elle se produit à un moment où l'action collective, sous toutes ses formes, prend un essor extraordinaire et à l'instant précis où, chez les auteurs étrangers les plus réfractaires à l'idée de personnalité morale, cette notion, dans sa forme la plus logique et la plus naturelle, celle du caractère réel de la personne morale, fait sa trouée définitive (4).

(1) *Revue du Droit public*, 1895, tome I, p. 401 ; tome II, p. 1 et 251.

(2) *Revue du Droit public*, 1897, tome I, p. 41.

(3) *Revue du Droit public*, 1899, La notion de personnalité morale, tome I, p. 1 et 193.

(4) Voir Dicey, *Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre au cours du XIXe siècle*, dans la *Bibliothèque internationale de Droit*

M. Michoud commence par montrer avec une clarté saisissante que la personnalité morale n'est qu'un aspect de la théorie générale de la personnalité juridique — c'est-à-dire de la détermination des sujets des droits — question qui domine le droit tout entier.

Or ces sujets des droits, quels sont-ils donc ?

Nous vivons en France sous l'empire d'une conception philosophico-juridique sur ce point qui est des plus enfantines.

L'homme seul, à lire tous nos traités de droit civil, serait un sujet des droits, mais l'homme par cela même qu'il est homme serait rationnellement, axiomatiquement un sujet de droits !

Et l'on oublie, dans un pays où les études de droit romain sont cependant si fortes, dans un pays où l'histoire du droit et des institutions a fait dans les Facultés une entrée si triomphale, que pendant des siècles, des millions et des millions d'êtres humains ont été privés de la personnalité juridique ! On oublie que chez des sociétés puissantes, qui pendant de longs siècles ont dominé politiquement et juridiquement le monde civilisé, le droit n'attachait pas la personnalité juridique à la qualité d'être humain !

La personnalité juridique de l'individu est un produit de l'histoire, ce n'est pas un attribut de la nature humaine, comme le dit Jellinek.

Et nous rencontrons les mêmes erreurs dans la théorie de la personnalité morale proprement dite, c'est-à-dire dans la théorie de la personnalité juridique des groupements, erreurs qui sont d'ailleurs la conséquence forcée des premières De même qu'on affirme la personnalité juridique transcendante de l'être humain, de même l'on nie que cette personnalité puisse appartenir autrement que par une fiction aux groupements. Et cependant pendant des siècles et des siècles les groupements seuls ont eu des droits ! De cette période reculée peu de vestiges subsistent, mais il y en a cependant des traces incontestables. Ce n'est pas l'individu qui est la

public, de MM. Boucard et Jèze. M. Dicey s'exprime ainsi « ... Cela tient au fait suivant qui a reçu trop peu d'attention de la part des jurisconsultes anglais : toutes les fois que des individus agissent de concert pour un objet commun, ils tendent à créer un *corps qui, non pas en vertu d'une fiction de la loi, mais par la nature même des choses, diffère des individus qui le composent...* » p. 143.

Cpr. M. Maitland, le grand historien du droit anglais, qui dans sa belle leçon sur la personnalité morale et la personnalité légale (*Moral personality and legal personality*), apprécie comme il suit la pensée de M. Dicey : « J'ai longtemps attendu qu'un légiste de la valeur du professeur Dicey avançât pareille chose... Laissez-moi répéter quelques-unes de ses paroles avec toute la force nécessaire » : « *Ils forment un corps, qui, non pas en vertu d'une fiction de la loi, mais par la nature même des choses diffère des individus qui le composent* ». Ainsi parlait ce « successeur de Blackstone... ». Et plus loin : « Le groupe peut être une personne de même rang, de même espèce que l'homme, que la personne naturelle »... La leçon de M. Maitland, parue dans le *Journal of the Society of Comparative legislation*, année 1905, p. 192, a été traduite par M. Hély, dans la *Conférence de Droit public* de M. Larnaude.

cellule sociale primitive, c'est le groupe : tribu, clan, gens, famille ! (1)

Et il semble qu'aujourd'hui, le processus va recommencer et que le groupe va reprendre dans d'autres domaines et sous d'autres formes une partie tout au moins de l'importance qu'il a eue autrefois !

Aussi est-ce une singulière manière de traiter de la personnalité morale que de la ravaler, comme le font certains civilistes récents, à une pure question de patrimoine et de condition de la propriété, la personnalité n'étant d'après eux qu'une « masse de biens » ! (2)

Mais est-ce que les personnes morales n'ont donc que des droits patrimoniaux ? Est-ce que certaines d'entre elles n'exercent pas des droits de famille ? Est-ce que, dans certains pays, elles n'ont pas des droits politiques ? Est-ce que quelques-unes ne sont pas protégées par la loi sur la diffamation ? Est-ce que aux États-Unis certaines n'ont pas le droit de poursuite en justice et même celui d'arrestation ? Et tous ces droits si divers, droits privés, droits publics, droits politiques, ne sont-ils pas au fond la manifestation d'une personnalité véritable ?

Et si l'on songe à cette grande personne morale qu'est l'Etat, et à tous les droits qu'il exerce et est appelé à exercer dans l'ordre de la puissance publique comme dans celui de la gestion des énormes intérêts qu'il représente, est-ce qu'il ne paraît pas plus que singulier et d'un paradoxe vraiment outrancier de supprimer ainsi d'un trait de plume la personnalité morale ?

Non, la personnalité morale ne peut pas être ainsi mise au panier, car sans elle le droit manque de base, la théorie des personnes morales n'étant qu'un fragment de la théorie de la personnalité juridique générale, car sans elle l'action de l'Etat ne peut pas s'expliquer, car sans elle le fonctionnement des associations, des groupes devient un casse-tête chinois !

Et j'irai plus loin que M. Michoud qui tend à ne voir dans la personnalité morale qu'une question de technique juridique, susceptible par conséquent d'être remplacée par une autre, et qui n'aurait pour but que de permettre d'obtenir certains résultats juridiques, nécessaires à l'accomplissement des fonctions des groupements, mais qu'on pourrait obtenir d'une autre manière.

Je ne crois pas qu'on puisse réduire à une question de technique la personnalité de l'Etat, ni celle des communes, ni celle des groupements à but idéal. La personnalité dans ces divers cas est un élément aussi indispensable qu'elle l'est quand il s'agit de l'être humain dans nos sociétés

(1) « Il faut suivre l'histoire dans toute son étendue, si nous voulons comprendre comment *peu à peu* et *bien tard* la Société s'est divisée en unités individuelles comme celles qui la composent aujourd'hui, par quels degrés invariables les *rapports d'individu à individu ont remplacé les rapports de l'individu avec les familles et des familles entre elles* » (Sumner Maine).

(2) Planiol, *Traité élémentaire de Droit civil*, tome I, 1re édition, nos 1953 et s.

civilisées. Elle est, comme M. Michoud le reconnaît d'ailleurs, le régime naturel, je dirai le régime essentiel et nécessaire de ces groupements.

C'est dire qu'à mon sens le groupement, l'être collectif — sauf s'il s'agit de sociétés de gain, où, comme l'avait déjà remarqué si finement l'admirable jurisconsulte qu'était M. Labbé, la notion de personnalité morale est bien moins utile, et a un tout autre caractère — a une existence réelle, aussi bien que l'individu (1), qu'il est non pas seulement un moyen mais un but, qu'il a une existence tout à fait distincte de l'existence des individus qui le composent. Par suite, la personnalité doit lui appartenir de droit comme elle appartient à l'individu par cela seul qu'il vit, sauf à déterminer les conditions de cette existence qui ne se révèle pas par des faits aussi nets que l'existence des individus.

En un mot, à côté des êtres ordinaires, des individus, il y a des êtres collectifs. Et les uns comme les autres ayant besoin de vivre, doivent avoir des droits, doivent par conséquent être des sujets des droits, c'est-à-dire posséder la personnalité juridique.

Il est vrai que deux objections vont ici nous arrêter. D'une part, on va nous reprocher de sacrifier l'individu. D'autre part, on va nous dire que nous faisons courir les plus grands dangers à l'Etat. N'est-ce pas pour l'individu que le droit est fait, et pour l'individu seul ? Et dès lors n'est-il pas contre nature de ne pas lui reserver des prérogatives qu'il exercerait mieux que les groupes? Ne le livre-t-on pas, pieds et poings liés, à ces groupes qui vont l'opprimer? (2).

Voilà bien la grande superstition individualiste, qui est au fond de tous ces débats abstraits sur la personnalité morale.

Mais il est facile de montrer que ce sont là des craintes tout à fait chimériques.

Supposons pour un instant qu'en effet l'individu est le but unique du droit. Est-ce à dire qu'en accordant des droits au groupe nous en dépouillons l'individu et que nous lui faisons grief ? C'est une vue bien superficielle des choses qui le fait dire. Car ces droits, si nous les conférons au groupe, c'est pour mieux en faire profiter l'individu qui en fait partie. Lorsque le droit socialise la justice, la voirie, la défense du territoire, la sécurité individuelle, est-ce qu'il ne renforce pas dans des proportions gigantesques la protection que l'individu aurait pu se procurer à grand' peine, ne se serait même pas souvent procuré du tout, à ces différents points de vue?

N'oublions pas en un mot que dans toute relation juridique on ne doit pas confondre le sujet juridique du droit qui n'est souvent que le sujet

(1) Labbé, Note sous Paris, 25 mars 1881, Sirey, 1887, II, p. 249 et journal *la Loi*, du 27 avril 1881. Cpr. Sauzet, « De la nature de la personnalité civile des Syndicats professionnels » (*Revue critique de législation et de jurisprudence*), 1888.

(2) Voir cette idée admirablement développée dans Dicey, *Leçons sur les rapports entre le Droit et l'opinion publique*, p. 143.

apparent et le sujet final, définitif, le véritable destinataire, qui est celui qui va souvent profiter du droit dont paraît jouir exclusivement le premier. Ceci est vrai quelquefois pour certains sujets individuels de droit (théorie du trustee, mandataire romain primitif, fiduciaire). C'est vrai toujours pour les personnes morales !

Mais je vais plus loin et je dis que la concentration d'un grand nombre de droits dans les groupes est un idéal plus élevé que celui de l'individu seul investi de tous les droits, parce qu'il donne bien mieux satisfaction à l'idée de justice, base essentielle de toute organisation sociale. Plus vous donnerez de droits au groupe et plus vous réaliserez cet idéal de justice et de solidarité sociale, la plus grande somme de sécurité, de bien-être et de bonheur au profit du plus grand nombre d'individus. Qu'il s'agisse de l'Etat et de ses satellites territoriaux, qu'il s'agisse des groupements professionnels, mutualistes, coopératifs, plus leurs droits augmentent, plus leur personnalité juridique prend d'amplitude et plus les individus qui en font partie atteignent des buts qui, sans cela et s'ils avaient été réduits à leurs propres forces, leur fussent restés inaccessibles. La personnalité et la puissance des groupements ne diminuent donc qu'en apparence la personnalité et la puissance des individus. Ils ne diminuent que la puissance de quelques-uns, mais augmentent singulièrement la puissance du plus grand nombre. Considérée à ce point de vue, la personnalité morale des groupements a une portée non plus seulement juridique mais morale et politique des plus hautes. Elle est indispensable au groupement pour remplir ses fonctions et accomplir sa destinée. Et comme des précautions minutieuses sont prises toujours pour que le groupement n'opprime pas l'individu, qu'il sert d'ailleurs de tant de manières, en réalité, sa personnalité est une des matières les plus intéressantes et les plus vivantes du droit et de la science sociale.

Reste l'objection tirée des dangers que le groupement investi d'une large personnalité peut faire courir à l'Etat. Elle n'est pas plus sérieuse. D'une part, le groupement personnalisé sera dans bien des cas l'auxiliaire le plus précieux pour l'Etat qu'il déchargera d'une besogne sans cesse grandissante et de plus en plus écrasante. D'un autre côté, l'Etat conserve sur lui une action tellement prépondérante, il peut à chaque instant, depuis le jour de sa naissance jusqu'à sa mort, exercer sur lui une telle maîtrise, que les craintes d'un danger pour l'Etat sont chimériques.

Ces prérogatives par lesquelles l'Etat surveille, contrôle le groupe, ce n'est pas dans le premier volume publié par M. Michoud, que nous allons les rencontrer. C'est lorsqu'il traitera de la capacité et des droits des personnes morales, qu'elles seront expliquées par lui.

Quant à la garantie résidant dans la *création de la personnalité morale*, qui pendant longtemps a dépendu exclusivement de l'Etat, elle n'a plus la portée qu'elle avait autrefois.

Dans une des meilleures parties de son livre, M. Michoud, après avoir retracé avec une scrupuleuse documentation l'histoire du développement de

la personnalité morale en France par l'étude de la reconnaissance d'utilité publique, arrive à cette constatation que, chez nous comme dans la plupart des pays, le régime de la personnalité concédée fait place au régime de la personnalité acquise de plein droit par l'accomplissement de certaines formalités préalables et la réunion de certaines conditions, spécialement la déclaration, appelée ailleurs enregistrement (Angleterre), immatriculation (Allemagne).

Toutefois, même dans les pays où la personnalité s'impose et n'est plus une concession du pouvoir, il reste, en dehors de la limitation possible des droits de la personne morale qui ne sont pas encore en cause, une garantie considérable au profit de l'Etat. L'Etat est armé du droit de mettre obstacle à la naissance de l'association et, par suite, d'empêcher la création de la personnalité.

Que l'on sépare la constitution légale de l'association de la création de la personnalité, comme c'est le cas en France, en Belgique, ou que l'on ne disjoigne pas ces deux questions et que la personnalité soit la conséquence normale de la formation de l'association, système bien plus exact, bien moins subtil, bien moins artificiel que le premier, il reste, dans les deux cas, que l'Etat est toujours armé contre les associations illicites, qu'il peut empêcher de naître, et qu'il peut par conséquent toujours, dans le cas où l'association présente un caractère illégal, mettre obstacle à la naissance de la personne morale.

C'est là une garantie des plus sérieuses. Elle suffirait presque. M. Michoud nous en indiquera bien d'autres quand il abordera dans son second volume les autres problèmes que soulève la personne morale envisagée non plus dans sa *nature* et sa *création*, mais dans son *fonctionnement* et son *extinction*. Là le contact avec l'Etat est de tous les instants. Et c'est vraiment faire preuve d'une pusillanimité sans excuse que de se voiler la face devant l'entrée en scène des personnes morales et d'annoncer les pires malheurs qu'amènerait leur fonctionnement, non entravé comme il l'a été jusqu'à ce jour, quand on songe aux multiples garanties que le droit accorde soit à l'individu soit à l'Etat contre leur formation aussi bien que contre un trop grand accroissement de leur puissance.

F. LARNAUDE.
Professeur de droit public général
à l'Université de Paris.

Le Referendum, par TH. CURTI, ancien conseiller d'Etat de Saint-Gall, membre du Conseil national, traduction par J. Ronjat, Paris, 1905, Giard et Brière (Bibliothèque internationale de droit public de MM. Boucard et Jèze).

L'Initiative populaire en Suisse, par PIERRE BINET, docteur en droit, Paris, 1905. Librairie générale de droit et de jurisprudence.

L'organisation de la liberté politique a fait donner aux gouvernements basés sur le principe de la souveraineté nationale tantôt la forme directe, tantôt la forme représentative.

Aux savants de cabinet qu'étaient les premiers philosophes de l'Ecole du droit de la nature et des gens, dont la pensée reçut son plein développement chez Rousseau, le gouvernement direct, dans lequel le peuple règle lui-même sa constitution, formule ses lois et décide des principaux actes de sa vie publique, apparaissait comme le seul qui demeurât dans les traditions de la liberté politique et dans la logique de la souveraineté nationale.

Les traditions historiques, ils les tiraient des pratiques gouvernementales de l'antiquité classique auxquelles s'opposaient celles du monde féodal. Les gouvernements qui s'étaient fondés sur la liberté politique, les républiques des Grecs et des Romains, chez lesquels la philosophie du XVIIe et du XVIIIe siècles aimait à puiser ses exemples, avaient connu le vote des lois par le peuple. Au contraire l'origine du gouvernement représentatif était liée à celle du monde féodal, des groupements féodaux envoyant des *mandataires* auprès du roi, et, de ce chef, cette forme politique paraissait inséparable de la « tyrannie » (1).

D'autre part, usant de la logique déductive dans le domaine de la science politique, Rousseau démontrait victorieusement, sans qu'on ait pu définitivement repousser son argumentation, que la souveraineté populaire postulait la législation directe : en des termes trop connus pour qu'il soit nécessaire de les reproduire (2), il exposait que la souveraineté ou volonté générale, pas plus que la volonté psychologique ne peut être représentée. Et sur ce point encore il se rencontrait avec les légistes de la couronne : Bodin avait enseigné que « le pouvoir (qui appartient au souverain) de donner loy ou commander à tous en général et à chacun en particulier est incommunicable aux subjects » (3). Aussi pensait-il que non seulement la Constitution en tant que pacte social préexistant à toute organisation juridique, et source de toutes les délégations premières de souveraineté mais encore les lois ordinaires devaient être votées par le peuple. S'il exceptait de cette procédure, imposée au pouvoir constituant et aux pouvoirs constitués, l'exercice du pouvoir exécutif, c'est qu'à ses yeux celui-ci n'accomplissait pas des actes de souveraineté. Dans une certaine mesure des constitutions françaises se sont inspirées de cette conception puisque quelques-unes ont été soumises au vote populaire et que la Constitution de 1793 fit participer le peuple à la confection des lois.

Si le gouvernement direct répond ainsi seul aux déductions de la logi-

(1) Rousseau, *Contrat social*, livre III, ch. XV. « L'idée des représentants est moderne : elle nous vient du gouvernement féodal, de cet inique et absurde gouvernement, dans lequel l'espèce humaine est dégradée. »

(2) Rousseau, *Contrat social*, livre III, chap. I et chap. XV.

(3) Bodin, *Les six livres de la République*, livre I, chap. X.

que, il est apparu cependant aux fondateurs du droit public moderne, c'est-à-dire à la plupart des publicistes du XVIIIe siècle et à nos premiers Constituants que seul le gouvernement représentatif pouvait donner satisfaction aux besoins de la pratique. Seuls des représentants choisis apr l'élection et « chargés de vouloir librement au lieu et place de la nation » (1) furent jugés aptes à dégager la volonté générale et à réaliser le droit idéal vers lequel doit tendre le droit positif (2) On a dit que la souveraineté nationale ne serait pas aliénée si le peuple n'en confiait que temporairement l'exercice à des députés. Sieyès (3) a montré que la spécialisation des fonctions et la division du travail social exigent que la législation soit confiée à des législateurs spécialisés. De Lolme (4) a exposé que la foule légiférant directement provoquerait par ses caprices l'instabilité des codes, que le peuple n'ayant ni le temps ni la science nécessaire pour étudier les projets de loi qui lui sont soumis, ne voterait point utilement, et que dirigé par des meneurs irresponsables il n'aurait que l'illusion d'une décision propre. Mably (5) a insisté sur l'inconvénient des projets improvisés qui verraient le jour et sur le peu de soins que des chambres, modeste conseillers du peuple, apporteraient à un simple travail de préparations puiqu'elles n'auraient pas la responsabilité du vote définitif de la loi. Montesquieu, cependant favorable en général à l'intervention directe du peuple, a présenté une judicieuse défense du gouvernement représentatif (6). Rousseau lui-même a reconnu qu' « il n'est pas possible au souverain de conserver l'exercice de ces droits si la cité n'est pas très petite ».

Aussi nos premiers constituants, ceux de 1791, n'ont-ils point pensé à établir le gouvernement direct. Si quelques constitutions françaises ont ultérieurement été soumises à la ratification du peuple, sous l'influence de cette idée que la constitution c'est un nouveau pacte social, si celle de 1793 a établi un droit de censure et d'initiative populaire en matière législative, ce furent là de simples atténuations apportées au principe représentatif, ce furent des portes ouvertes ménagées aux revendications populaires afin d'éviter les violences. Mais même en 1793, malgré que Condorcet dans son rapport sur le projet Girondin et Hérault de Séchelles dans la discussion du projet Montagnard aient partagé l'erreur commune qui confondait le gouvernement direct et le gouvernement républicain, on n'a pas cependant, en fait, rejeté la forme représentative.

(1) Barnave, séance de l'Ass. constituante du 10 août 1790.

(2) Esmein, *Droit constitutionnel*, 3e éd., p. 257.

(3) Sieyès, discours à la Convention du 2 thermidor an III (*Arch. Parl.*, 1er série t. VIII, p. 590).

(4) De Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, livre II, chap. V, t. I, pp. 241 (éd. de 1790).

(5) Mably, *Traité de la législation*, pp. 288, 294 (cf. Michoud, *Les théories de Mably* dans le *Recueil de la Société Delphinale*, t. XV, 1901, p. 120).

(6) Montesquieu, *Esprit des lois*, livre II, chap. II et livre XI, chap. VI.

Et depuis lors cette idée que c'est le gouvernement représentatif et non le gouvernement direct, qui est considéré comme inséparable de la liberté politique, s'est imposée à l'esprit public et à la quasi unanimité des constitutions européennes. L'histoire contemporaine paraît apporter la preuve que la forme représentative du gouvernement constitue le dernier mot du progrès politique.

Voici cependant cette idée classique ébranlée par de récentes études sur le droit public d'un Etat limitrophe. Dans l'Etat fédéral suisse comme dans les cantons, le gouvernement représentatif a été altéré par l'exercice des « droits populaires » tant du droit de révocation collective des conseils élus (*Abberufungsrecht*) que du referendum ou de l'initiative en matière constituante ou législative.

Des auteurs qui ont écrit sur ces institutions, les uns estiment que les « droits populaires » ne sont appelés qu'exceptionnellement à fonctionner quils constituent simplement des soupapes de sûreté pour les tendances démocratiques, mais que ces dérogations, dues à des circonstances locales, ne portent pas atteinte au principe représentatif qui demeure la règle (1) : c'est à cette conception traditionnelle que se rattache M. Pierre Binet dans son étude sur « l'*initiative populaire en Suisse* ».

Les autres au contraire voient dans l'organisation contemporaine de ces institutions la remise en vigueur des principes de l'ancien droit public suisse, la continuation d'une évolution interrompue au cours des derniers siècles pendant lesquels ces prérogatives sommeillaient mais restaient en puissance, évolution dont le terme prochain serait le gouvernement direct intégral par le peuple : le législateur ordinaire de la Suisse ce serait donc le peuple qui n'exercerait qu'exceptionnellement sa souveraineté par représentation : c'est à ces auteurs que se rattache M. Th. Curti dans son étude sur le *Referendum*.

* * *

M. P. Binet étudie l'initiative populaire, législative ou constituante comme une exception à la règle normale qui donne pouvoir à des représentants (2).

Si, étudiant le droit cantonal, il rappelle le précédent historique de cette institution (p. 14 et s.) dans le droit populaire de proposition devant les anciennes Landsgemeinde cantonales, il n'établit entre l'un et l'autre aucun lien historique. Il insiste sur l'histoire de Genève, canton dans lequel le droit de proposition n'a été, même en 1768 et en 1796, qu'un simple « droit de pétition » vis-à-vis du gouvernement qui avait seul l'initiative de la loi ; il laisse dans l'ombre celle des cantons chez lesquels au contraire le droit de proposition a été réellement conçu comme une véritable participation des citoyens à l'œuvre législative.

(1) Rousseau, *Contrat social*, III, XV.

(2) Voyez dans cette *Revue*, t. I, p. 15, l'article de M. Esmein, « Deux formes de gouvernement ».

Aussi il lui apparaît que ce droit populaire d'abord illimité et sans frein a évolué durant l'ancien régime vers une limitation de plus en plus étroite par l'autorité gouvernementale.

D'après l'auteur, les droits populaires sont contemporains : ils n'ont surgi dans le droit cantonal que sous l'influence de la Révolution de Juillet qui provoqua des revisions constitutionnelles dans la plupart des cantons : ils se sont affirmés d'abord en matière constituante puis en matière législative par le veto et le referendum. Enfin l'initiative apparaît à Lucerne (1831), Schaffhouse (1834), Vaud (1845), Berne (1846), la Constitution fédérale de 1848 l'impose en matière constitutionnelle dans les cantons qui (sauf trois) l'ont étendue d'eux mêmes aux lois ordinaires.

Nous sommes donc en présence d'une institution nouvelle, dont la réglementation décrite par l'auteur (p. 41-62 et p. 69-93) et dans laquelle tout semble combiné pour faire triompher une volonté populaire qui s'appuierait sur une majorité réelle, laisse à M. Binet cette idée que l'institution n'est qu'un tempérament moderne apporté au principe du gouvernement représentatif.

A plus forte raison, ce caractère nouveau et exceptionnel de l'initiative devait-il ressortir davantage de son étude du droit fédéral qui constitue la seconde partie de son ouvrage. Le pouvoir fédéral n'ayant qu'une compétence très limitée représentant moins le peuple helvétique que les cantons ne laissait guère de place à l'initiative populaire. C'est seulement quand la Constitution de 1848 a élargi l'action fédérale, organisé les conseils représentatifs qu'après le referendum (l'auteur ne donne pas au plébiscite de 1802 le sens juridique et populaire qu'il comporte aux yeux de M. Curti et des démocrates), on a admis l'initiative constituante pour la revision totale, puis en 1872 pour la revision partielle. Mais l'initiative n'est pas étendue aux lois ordinaires fédérales. Le gouvernement représentatif reste donc la règle.

∴

M. Curti au contraire voit dans la consécration des droits populaires la suite d'une tradition qui remonte aux premières institutions de la Suisse, auxquelles la législation moderne cantonale ou fédérale se rattache étroitement. Si, d'après lui, la législation moderne est une institution « relativement récente sous la forme actuelle du referendum et de l'initiative, elle est aussi ancienne que la Suisse elle-même sous la forme traditionnelle des Landsgemeinde dont les votations populaires ne diffèrent au fond que par des particularités de mécanisme ».

L'auteur établit sa thèse d'une part dans une étude lumineuse et cependant très fouillée de l' « histoire de la législation populaire en Suisse », ainsi annoncée par le sous-titre de son ouvrage, et d'autre part dans une étude menée parallèlement à la précédente du mouvement démocratique des idées politiques.

Il nous place dès les débuts de la Confédération primitive en présence

des Landsgemeinde qui constituent l'organe normal de la législation dans les anciennes républiques, comme les assemblées populaires dans la Germanie. Il nous montre l'évolution de la forme fédérative des votations dans laquelle les suffrages se comptent par collectivités (communautés, dizains, etc., dont la réunion constitue le canton) à la forme individuelle dans laquelle les suffrages des citoyens sont comptés par tête. Dans la Confédération nous suivons le processus d'accroissement et de simplification qui, du réseau compliqué des cantons souverains, des bailliages, des seigneuries a fait sortir l'Etat actuel fondé sur la fédération de cantons égaux en droits. Nous assistons à la transformation de la Confédération primitive dont la Diète délibérant sous forme de Convention est composée de *représentants* liés par leurs *mandats* cantonaux et qui devient l'Etat fédéral de 1848 dans lequel l'assemblée fédérale représentative et libre réalise la conciliation des droits des citoyens par l'organe du Conseil national avec le droit des cantons par celui du Conseil des Etats. Mais de ce fait que les organes du gouvernement échappent par la disparition du mandat à leurs délégants, il faut que le peuple retrouve ses droits sous une autre forme : le referendum constitutionnel mis en œuvre en 1802 et consacré dans la Constitution de 1848, puis après le mouvement d'idées de 1830, le veto législatif dans le Saint-Gall (1831), à Bâle-ville (1832), dans le Valais (1839) sont reconnus au peuple, et bientôt le veto fait place au referendum (ex. : Vaud, 1845).

La consécration des droits populaires en matière constituante et législative n'est pas seulement pour l'auteur une tradition historique, elle est aussi une résultante des aspirations démocratiques (1) qui tendent au gouvernement direct. Née avec la liberté populaire germanique, la démocratie est liée au gouvernement direct : aux périodes de liberté a correspondu pour les Suisses le régime de la souveraineté directement quoique partiellement exercée par le peuple, aux périodes d'oppression c'est le gouvernement représentatif qui l'a emporté.

Les droits populaires exercés dans les Landsgemeinde ont été peu à peu du XIVe au XVIIIe siècle étouffés par le patriciat, par les éléments aristocratiques de la nation. L'auteur analyse les causes et les effets des mouvements populaires soulevés pour la reconnaissante des Volksrechte. La propagande de Fatio et Micheli à Genève, la conjuration de Henzi à Berne, le soulèvement de Fribourg, l'écho de la Révolution française en Suisse, en sont les principaux événements. Fait singulier ! malgré l'influence de Rousseau en Suisse, malgré les échos que la Constitution française de 1793 et plus encore les projets des Babouvistes avaient éveillé chez les Helvètes, c'est la Révolution française qui imposa à la Suisse, en 1798, le régime représentatif considéré par le parti démocratique comme un régime d'op-

(1) *Op. cit.*, p. 11 : « L'effet essentiel de l'initiative est de rappeler le peuple dans un cas donné et *par exception* à sa fonction effective de législateur souverain qu'il abdique généralement dans la pratique courante. »

pression bourgeoise. Au contraire c'est l'intervention du gouvernement personnel, de Napoléon Ier, en faveur du referendum constituant auquel fut soumis la Constitution du 20 mai 1802 qui marque le début de cette époque que l'auteur appelle la période de régénération des droits du peuple, dans laquelle le veto est admis dans quelques cantons.

La Constitution fédérale de 1848 voit échouer les principes du gouvernement direct (sauf en matière constitutionnelle) devant la consécration du régime représentatif ; mais le mouvement démocratique s'accentue sous l'influence de Rittinghausen et de Considérant (1). Les œuvres de ces publicistes n'eurent pas en France de résultats pratiques et valurent à leurs auteurs d'être traités de Girondins par Louis-Blanc; elles trouvèrent par contre des oreilles attentives au delà du Jura. A la renaissance de l'esprit démocratique correspond le développement des prérogatives populaires ; c'est le droit de révocation des députés par les électeurs ou droit de dissolution des conseils qui, dès 1852, est introduit dans les cantons d'Argovie, de Schaffhouse; en 1869 dans ceux de Thurgovie, de Soleure, de Lucerne ; le referendum législatif supplante le veto et est introduit dans les cantons de Neufchâtel, Bâle-campagne, Zurich, Thurgovie, Berne. L'initiative législative en même temps apparaît, nous l'avons vu. Ainsi par le veto négatif qui casse la loi votée par les assemblées de députés, puis par le referendum avant lequel l'acte des députés n'est qu'un simple projet qui devient loi par la sanction populaire (referendum obligatoire) ou par l'écoulement d'un certain délai sans réclamation d'un nombre suffisant de citoyens (referendum facultatif), par l'initiative portant simple motion ou même projet rédigé, le peuple est aujourd'hui le maître de la législation cantonale.

Enfin la Constitution fédérale de 1874 maintient le referendum obligatoire en matière constitutionnelle et établit le referendum facultatif sur les lois et arrêtés fédéraux : la réforme de 1891 a introduit l'initiative constituante fédérale.

Ainsi partout, sauf à Fribourg, le régime purement représentatif a

(1) De même que Montesquieu, se souvenant de Tacite, croyait que la liberté politique par le gouvernement représentatif était née « au fond des bois de la Germanie » (la thèse se retrouve chez des Anglo-Saxons qui se disent les continuateurs et les vrais représentants de la liberté germanique, *sic* : Freeman, *The Growth of the English Constitution*, chap. I, pp. 16 et s.). M. Curti, s'inspirant d'auteurs allemands et notamment de Blumer (*Staats-und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien*, t. I, pp. 265 et s.), associe l'origine de la liberté politique par le gouvernement direct avec la réunion des assemblées populaires des Germains. Une légende veut que la maison de Souabe aient dans les hautes vallées où se réunissent d'abord les eaux du Rhin mis en sûreté comme un trésor des Niebelungen le trésor de la liberté populaire germanique ; une prophétie annonce qu'un jour la Suisse le rapportera en Allemagne : « Quand la vache rousse mugira sous un sapin de la Forêt-Noire, alors naîtra une libre confédération germanique ».

disparu (1). Pour l'auteur le mouvement, loin de s'arrêter, s'accentue : la Constitution actuelle « présente non le point culminant de la législation populaire, mais une importante étape d'arrêt et de consolidation dans sa marche ascensionnelle » (p. 299) ; le peuple entend aller plus loin et il use de l'initiative constitutionnelle là où il n'a pas l'initiative législative pour imposer des lois nouvelles.

En résumé, pour M. Curti, le développement des droits populaires est la consécration d'une loi historique et d'un mouvement démocratique. « La démocratie suisse moderne, dit-il, telle qu'elle se manifeste dans la législation directe par le peuple ou législation populaire, n'est autre chose que la solution du problème qui consiste dans l'application de la démocratie ancienne et traditionnelle sur les territoires plus étendus de l'époque actuelle comme aussi bien un plus large développement de l'idée démocratique... Les nouvelles formes de la démocratie ne peuvent pas être sorties d'égarements momentanés de l'âme populaire, mais se sont constituées d'après une loi historique opérant avec continuité à travers les siècles » (2).

*
* *

Entre les deux thèses opposées, entre les deux conceptions émises sur le caractère des droits populaires, il est difficile de se prononcer.

Le problème de l'origine des *Volksrechte* ne paraît pas cependant devoir être résolu par le seul examen des textes constitutionnels ou législatifs, des diverses époques : des transformations politiques aussi graves que celle qu'a subies la Suisse depuis un demi-siècle ont des causes historiques profondes.

Sans doute on fait observer que l'ancien referendum diplomatique demandé par la Ligue aux cantons ou par le canton à ses dizains reposait sur des principes tout différents de ceux du referendum populaire. Et on conclut que c'est la Révolution française qui a éveillé les droits modernes de la Suisse (3). On peut aussi arguer de l'esprit des cantons qui au début des temps modernes ont abandonné leurs assemblées populaires sous le mépris des cantons à gouvernement par représentation et qui ainsi loin de servir d'exemple se sont au contraire transformés sur le modèle

(1) Rittinghausen écrit, en 1850, dans *La Démocratie pacifique*, une série d'articles sur « La législation directe par le peuple ou la vraie démocratie », dans lesquels il reprend cette idée de Rousseau que « la représentation n'a de sens qu'avec une représentation corporative et des mandats impératifs de corporations ». Appliquée à la Suisse, cette conception limit le gouvernement représentatif à la période du gouvernement aristocratique, comme Rousseau rattachait cette forme politique à la forme féodale. Considérant publie à la même époque *La solution ou le gouvernement direct par le peuple.*

(2) Sur l'ensemble de la législation, voyez Keller, *Das Volksinitiative*, Zurich, 1889.

(3) Préface de l'édition française, p. vi.

des autres. Enfin on se fondrait volontiers sur ce fait que pendant une période de plusieurs siècles ces mêmes cantons ont vécu sous un régime représentatif et ont ainsi rompu la chaîne dont M. Curti s'est efforcé de retrouver les anneaux.

Cependant il convient de remarquer que, malgré les différences qui séparent le referendum diplomatique du populaire, le premier a pu néanmoins habituer la nation à voir dans la décision de ses assemblées délibérantes des actes non définitifs par eux-mêmes mais sujets à ratification. Il paraît excessif de tirer de l'effacement des dispositions relatives aux droits du peuple et les textes positifs des derniers siècles un argument en faveur de leur disparition de l'esprit public ; il semble bien au contraire que les luttes soutenues dans la plupart des cantons contre la prédominance aristocratique et dans la confédération contre la domination de quelques cantons témoignent de la vivacité des souvenirs du peuple. Ce fait même que quelques cantons n'ont abandonné leurs institutions démocratiques que sous la domination des classes supérieures de la population ou sous l'injonction des cantons aristocratiques montre au contraire que les droits populaires n'étaient ni oubliés ni éteints, qu'ils sommeillaient peut-être, mais qu'ils restaient en puissance dans l'esprit de la masse et n'attendaient pour se réveiller et passer à l'état d'acte qu'un moment opportun et un milieu favorable. C'est ce qui explique leur renaissance sous l'influence du mouvement libéral provoqué par la Révolution française : ce fait que la contagion d'un gouvernement essentiellement représentatif a provoqué un mouvement non en faveur d'une forme politique de même nature mais en faveur du gouvernement direct ne peut s'expliquer que par des raisons exclusivement historiques, spéciales à la Suisse.

Si le problème historique semble devoir être tranché en faveur des traditionnalistes, le problème du caractère juridique de cette nouvelle forme de gouvernement ne peut au contraire recevoir de solution si l'on entend par là que cette forme doit entrer dans l'un des deux cadres traditionnels rappelés au début de cette étude : gouvernement représentatif ou gouvernement direct.

Certes il est bien établi par tout ce qui précède que nous ne sommes pas en présence du type classique du gouvernement représentatif, que nous en sommes même très éloignés : les membres des assemblées législatives ne sont pas des représentants, ils ne veulent pas librement au nom de la nation, tout est au contraire combiné pour faire triompher la volonté populaire ; les pouvoirs publics ignorent la séparation car le pouvoir exécutif est subordonné et élu par le législatif ; mais la législature ne peut assurer son despotisme car elle est elle-même limitée par le frein du referendum et de l'initiative, elle est responsable politiquement devant le peuple par l'exercice de la révocation collective, toutes règles incompatibles avec le gouvernement représentatif.

Et cependant on ne peut voir non plus dans le système suisse un gouvernement direct : les membres des conseils restent des représentants,

toutes les fois que leurs lois, décrets ou arrêtés ne sont pas effectivement soumis au referendum ; ils ne peuvent recevoir de mandat impératif aux termes de la Constitution fédérale (1) et de constitutions particulières (2). Il est osé même de conclure à l'évolution vers le gouvernement direct, puisque, à part la réforme de 1891, le mouvement en faveur de la législation populaire semble arrêté depuis 1874.

Il est donc sensé de conclure que nous sommes en présence d'une forme mixte de gouvernement, que les Anglais appellent volontiers « gouvernement par délégués » (3), que les Suisses ont parfois baptisée « Die Referendum Demokratie » (4), et à laquelle M. Esmein a donné en France le nom de gouvernement « semi-représentatif » (5).

*
* *

La question doctrinale n'offre qu'un intérêt spéculatif; le problème politique a un intérêt pratique. Celui-ci est singulièrement obscurci par les passions politiques : les publicistes suisses ne jugent en général de la valeur d'une institution que d'après les avantages ou les inconvénients qu'elle présente pour leur parti. Cependant les droits populaires ont réalisé ce prodige de grouper parmi leurs partisans à la fois des démocrates épris de logique et des conservateurs touchés par la grâce des résultats obtenus.

Sans doute, la plupart des radicaux semblent aujourd'hui hostiles à des institutions dont le peuple n'a guère usé que dans un esprit conservateur (6). En particulier, Numa Droz, ancien président de la Confédération helvétique, après avoir célébré les premières conquêtes de la démocratie (7), après s'être rallié au referendum facultatif, a plus récemment dénoncé les méfaits et les dangers de l'initiative (8) qui depuis 1894 a dirigé tous ses traits contre la majorité radicale.

On reproche au referendum et à l'initiative de déconsidérer les députés désormais sans autorité et ramenés au rôle de simple conseillers, d'apporter des éléments de trouble dans l'ensemble des lois qui doivent constituer un tout harmonieux et d'organiser l'anarchie dans la législation; on craint de les voir fausser le mécanisme délicat d'une constitution fédérale

(1) Ruettimann, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht vergleichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, § 152 ; Constitution fédérale de 1874, art. 91.

(2) Constitution de Berne, art. 24.

(3) Brougham, *The British Constitution*, ch. III.

(4) Kloti, *Die Proportionalwahl in der Schweiz*, Berne, 1901, p. 185.

(5) Esmein, « Deux formes de gouvernement », dans cette *Revue*, t. I, p. 24.

(6) Cf. De Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, t. II, p. 158; Desjardins, *La liberté politique dans l'Etat moderne*, p. 259 ; Deploige, *Le Referendum en Suisse*, 1892.

(7) Numa Droz, *La démocratie et son avenir*, 1882.

(8) Numa Droz, *La démocratie en Suisse et l'initiative populaire*, 1894.

qui constitue un compromis entre les différents cantons, renverser pour un détail tout un édifice laborieusement construit et ainsi, selon un proverbe suisse, « jeter l'enfant avec l'eau de sa baignoire » ; on reproche à la législation populaire des sauts brusques dans l'imprévu (rachat des chemins de fer de 1898), des actes d'intolérance religieuse (interdiction des boucheries juives) des dispositions mesquines (refus de la loi organisant des pensions en faveur des fonctionnaires fédéraux), d'autres qui témoignent de la méconnaissance des intérêts extérieurs (refus de créer un poste diplomatique, 3 février 1895), etc. En un mot, la foule vote avec ses passions, son ignorance, elle repousse une loi bonne pour un détail qui lui déplait, elle accepte une loi mauvaise dont le principe la séduit, quand elle ne s'abstient pas tout simplement de se prononcer.

La législation populaire en Suisse aurait donc tous les inconvénients du gouvernement par le peuple ; le gouvernement semi-représentatif ne vaudrait pas mieux et peut-être vaudrait moins que le gouvernement direct.

Telle n'est pas cependant la conclusion à laquelle aboutissent non seulement M. Curti, mais encore M. Binet.

M. Curti, écartant les procédés purement spéculatifs, étudie, dans un appendice écrit spécialement pour l'édition française de son livre, « les résultats de la législation populaire ». Il veut que le lecteur puisse « asseoir son jugement sur des faits et non sur une critique déductive forcément superficielle ». Sa probité scientifique le fait échapper aux considérations politiques de son parti, dans l'examen des différentes votations populaires. Il justifie par des considérations de circonstances les votes critiqués par les adversaires du referendum ; la loi des boucheries n'a constitué qu'une manifestation platonique ; le rachat des chemins de fer fut motivé par la comptabilité des compagnies, etc. D'excellentes mesures ont été adoptées : impôts sur l'alcool, loi des manufactures, etc. Et l'auteur insiste sur les avantages de ces votations : le scrutin est calme, l'unité politique se reserre, le peuple fait son éducation politique, la loi gagne en autorité et par suite en stabilité, car les conseils ne tenteront pas de contrarier la volonté populaire (1). « Pendant plus de vingt ans, dit l'auteur, j'ai siégé au conseil national : je suis convaincu que le referendum n'a empêché que peu du bien que nous voulions faire et qu'il nous a gardé de beaucoup de mal par le seul fait qu'il se dressait devant nous comme un avertissement » (2).

(1) Le contact est maintenu entre les parlementaires et le peuple « alors que, dit Curti, les conseils ne sont que trop disposés, quand ils peuvent agir de leur propre autorité, à se transformer en une classe particulière, en une caste plus préoccupée de ses intérêts que de l'intérêt général ».

(2) Cf. Carl Burkli, *Direkte Gesetzgebung*, p. 9. « Le conseil du canton est un simple conseilleur placé par l'initiative et le referendum entre deux feux qui le tiendront toujours au chaud, le referendum le préservera des péchés par action, l'initiative des péchés par omission. »

M. Binet n'est pas moins formel dans ses conclusions sur l'initiative. Et cependant si celle-ci trouve dans la souveraineté populaire le même fondement juridique et logique que le referendum, elle en constitue une manifestation plus impérieuse et plus efficace que celui-ci : le peuple par le referendum peut écarter une législation qu'il n'agrée point ; par l'initiative, malgré ses conseillers, il obtient celle qu'il désire. Mais un peuple qu'une longue éducation politique a façonné à la pratique du gouvernement, qui trouve des freins dans la nécessité du concours de l'autorité fédérale pour l'initiative cantonale ou du concours des cantons pour l'initiative constitutionnelle fédérale, et dans l'obligation de réunir un nombre assez élevé d'initiants, ne peut se livrer à des entraînements irréfléchis. De fait, des propositions fantaisistes ou dangereuses ont été écartées par le bons sens populaire et l'initiative est réellement un instrument de progrès législatif.

*
* *

Cette conclusion commune aux deux auteurs, partis cependant de conceptions opposées, peut assurément ébranler la foi que nous avons dans l'excellence du système représentatif. Vivant de l'esprit de 1789, de celui de ces théoriciens dont on a dit qu'ils avaient « un esprit mathématique et antihistorique », de celui des constituants de 1791 qui avaient fait litière de la volonté populaire contenue dans les cahiers dont ils avaient solennellement prononcé la nullité en tant que mandats impératifs, nous demeurons attachés aux principes qu'ils ont établis. Par contre, dans notre pensée, la consultation populaire s'allie aux plébiscites impériaux. Peut-être serait-il temps de nous arracher à cette obsession, de prêter une oreille plus attentive aux mouvements populaires dont la violence tomberait par l'ouverture d'une porte aux manifestations pacifiques de leur volonté, d'affermir l'autorité de la loi, dont quelques-uns s'affranchissent trop volontiers, en reconnaissant compétence, pour la sanctionner, à tous ceux qui en droit sont censés ne pas l'ignorer.

Henry Nézard,
Chargé de cours à la Faculté de droit
de l'Université de Nancy.

Recueil des arbitrages internationaux, tome Ier : 1798-1855, par A. de Lapradelle et N. Politis, professeurs de droit international aux Universités de Grenoble et de Poitiers, associés de l'Institut de droit international, avec *Préface* de M. Louis Renault, de l'Institut de France, ministre plénipotentiaire, professeur à la Faculté de droit de Paris et à l'Ecole libre des sciences politiques, etc... — 1 vol. gr. in-4°, 863 p., 1905, Paris, Pedone. — 60 fr.

Le Recueil comprendra les affaires du XIXe siècle, nettement séparées en trois périodes distinctes : I : 1798 à 1872 (affaire de l'Alabama) ; II : 1872

à 1893 (affaire des pêcheries de Behring); III : 1893 à 1899 (Conférence de La Haye). La quatrième sera consacrée aux arbitrages contemporains.

De toutes les publications de l'année 1905, relatives au droit des gens, celle de MM. de Lapradelle et Politis est indiscutablement la plus importante, comme résultat de recherches érudites et mise à jour d'une multitude de documents inédits ou inconnus. C'est peut-être aussi la plus honorable pour la science française, à raison des belles perspectives qu'elle ouvre et de la féconde et large méthode qu'elle est la première à avoir apportée à l'exposé d'une matière réduite jusqu'ici, par les plus sérieuses des monographies mêmes, aux généralités théoriques et aux applications les plus retentissantes, faute, sans aucun doute, de détails précis sur le principe des difficultés soulevées et sur leur solution d'éléments autres que le texte de sentences souvent peu explicites et parfois même non motivées.

Chacun sait comment, par l'effet de la Convention arrêtée à La Haye le 29 juillet 1899, l'arbitrage, en tant qu'il est un moyen efficace et équitable de régler entre Etats les litiges non résolus par les voies diplomatiques, et qu'il donne compétence à un juge pour des questions litigieuses de droit ou de fait et mettant en jeu des droits contestés, fonctionne dorénavant d'après des idées nouvelles et suivant un plan sensiblement différent de celui qui était suivi jusqu'ici. C'est également une prévision très fondée [Renault, Préface, p. X] « que l'arbitrage international ne se développera sérieusement qu'en quittant d'une manière absolue le domaine politique et diplomatique où il a été longtemps confiné pour rester pleinement dans le domaine judiciaire où il n'a fait qu'entrer ». L'essentiel de son histoire et sa destinée, marqué en traits saisissants par MM. de Lapradelle et Politis, est, en tous cas, une source d'enseignements : 1° Effrayé tout d'abord de son rôle, et pour un peu intimidé de sa mission, sans autorité suffisante vis-à-vis de la doctrine que les commissaires, au lieu de réagir contre elle, enregistrèrent maintes fois avec passivité (Introduction, p. XLVII), l'arbitrage n'eut contre la guerre qu'un pouvoir modérateur nul : il l'eut, en effet, parfois comme cause directe et origine immédiate [V. p. 294, 326, les cinq arbitrages entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis au sujet de l'interprétation des art. 1, 4 à 7 du traité de Gand du 24 décembre 1814, p. 291-354 ; Rpr. l'œuvre de la Commission mixte de Londres (1855), p. 662], et il fut souvent aussi, appliqué après bien des années à des faits provoqués par elle [V. p. 605, aff. des navires *Veloz-Mariana*, p. 598-634, et, p. 639, du brick *Général-Armstrong*, p. 635-660]; de même, au début, il n'osa pas davantage entrer en rivalité avec la diplomatie, qui réservait à ses propres négociations préalables les grandes affaires [Cpr. l'achèvement, par le traité de Guadalupe-Hidalgo, du 2 février 1848, de l'œuvre de l'insuffisante Commission mixte de Washington, p. 439-511 ; et l'histoire à ce point de vue des affaires du *Mac-Cleod*, p. 681, et du brick *Créole*, p. 688] et ne lui abandonna guère que le règlement d'intérêts d'ordre privé,

d'importance relativement faible et de caractère presque exclusivement pécuniaire. — 2° Cependant, de la tutelle diplomatique à laquelle il s'était asservi, si bien qu'en de multiples traits il en portait la marque, l'arbitrage ne peut manquer de s'émanciper désormais, alors que, jusqu'en 1855, il fut, non une fin, mais un simple moyen pour la diplomatie portée à y recourir moins pour connaître la vérité ou la justice que faute d'un autre procédé d'entente (Introduction, p. LIV). — Un intérêt de premier ordre est ainsi attaché à une étude approfondie des précédents. Il n'est plus à regretter qu'elle ait été assez tard fournie ; MM. de Lapradelle et Politis viennent de la donner, d'après un plan, sinon imprévu, du moins extraordinairement compréhensif et profondément original, suivant toutes les exigences et les pleines données de la méthode scientifique, avec une véritable maîtrise du droit international qu'avait déjà laissé pressentir leur respective production antérieure et dont se porte garant M. le professeur Renault, l'un des maîtres vénérés des jeunes générations adonnées à l'étude du droit public.

C'est, en effet, des précédents qu'il s'agit dans le premier volume du *Recueil*. Il s'étend des trois commissions mixtes du traité Jay (25 octobre 1798, 8 janvier 1802, et 24 février 1804), qui agitèrent des questions de délimitation des frontières, de créance contre l'un des Etats en cause, de prises maritimes, contrebande de guerre et responsabilité d'Etat neutre, jusqu'à la Commission mixte de Londres de 1853-1855, qui eut à régler, avec des problèmes de compétence et de douanes, des litiges afférant au trafic d'esclaves, à la pêche et à l'exercice du droit de prise maritime. — Dans ces limites, il néglige, à juste titre, et les médiations qui, moins resserrées dans leur rôle, peuvent étendre celui-ci à toute contrariété d'intérêts, et l'accidentelle action des commissions qui, chargées, sur le territoire d'un Etat, de répartir, suivant les règles du droit des gens, une indemnité préalablement déterminée, ne sont pas plus juridictions internationales que les tribunaux internes de prises ; il s'occupe seulement des cas où, l'institution judiciaire ayant fonctionné, la procédure arbitrale s'est ouverte au sujet d'affaires réductibles à une formule juridique, ou déroulée tout entière jusqu'à jugement basé essentiellement sur des règles de droit. Rentraient ainsi dans le cadre de l'ouvrage tous les arbitrages qui furent, en leur temps, instruments de paix et de progrès, cause de sanction effective pour le droit et source d'une jurisprudence. Mais cette place n'a point été exclusive ; elle ne pouvait l'être : d'une part, certaines affaires, comme celle de la charge et du bénéfice des arrérages passés et futurs des rentes sur l'octroi de navigation du Rhin, p. 234, et certaines contestations, comme celles relatives à la propriété de l'ancien duché de Bouillon, p. 260, peuvent, à raison de leur objet international et de l'incompétence quant à elles de toute juridiction nationale, être considérées comme des dépendances de l'arbitrage international ; d'autre part, — si l'on met de côté l'arbitrage fédéral, qui, dans l'Europe continentale, eut comme initiatrice la confédération, comme rôle celui de faire l'interim entre la

justice impériale disparue et la nouvelle justice fédérale, et comme type l'arbitrage intervenu, le 25 janvier 1839, à propos des bailliages de Schieder, Blomberg et Lipperode, entre les deux maisons princières de Lippe-Detmold et de Schaumbourg-Lippe, p. 401-438, — deux grands courants, au point de vue de l'évolution, l'arbitrage par commission mixte et l'arbitrage par souverain, se disputèrent la prééminence : l'un, d'origine diplomatique et à caractère compensatoire, acquérant, sous la pression de l'autre, la technicité du juge ; le second, dominé ou discrédité par le défaut de compétence et le seul avantage de la plus grande force, empruntant au premier l'indépendance rigoureuse des surarbitres ; si bien, qu'à l'époque où s'arrête le volume, « par l'action et la réaction de ces deux grandes formes de procédure, la commission mixte et le jugement d'un tiers souverain, l'institution marche vers un même type d'arbitrage : l'arbitrage par juge technique, avec deux sous-types, l'un issu directement des commissions mixtes par l'introduction, dans le corps même du tribunal, des nations intéressées, l'autre issu de l'arbitrage par souverain, sans aucune introduction au tribunal des nations intéressées » (Introduction, p. XLII).

Ce simple énoncé, fragmentaire et incomplet, de la substance du volume destiné à projeter une vive lumière sur la première manière insoupçonnée ou mal connue de l'arbitrage, tout comme l'indication résumée d'après l'Introduction des résultats produits par les arbitrages particuliers, suffiraient à accuser la haute portée et la nouveauté du travail, si celui-ci n'avait tout ensemble plus de valeur encore par l'idée qui a présidé à sa rédaction, et plus d'originalité comme instrument de travail.

Tout d'abord, cette œuvre constitue l'un de ces livres, beaucoup trop rares encore, par lesquels s'affirme l'heureuse et nécessaire évolution qui est caractéristique d'une partie de la plus récente littérature du droit public : avec MM. de Lapradelle et Politis, le point de vue a changé, l'étude étant transportée de l'organe à la fonction, ou, plus précisément, aux résultats de la fonction : « La littérature de l'arbitrage, disent-ils très justement (Avant-Propos, p. XVIII), passe de la synthèse à l'analyse, de la critique à l'observation, de l'ensemble aux détails ; de la phase spéculative, elle est entrée dans la phase documentaire : jadis, on étudiait l'arbitrage ; maintenant, on commence à comprendre que la meilleure manière d'étudier l'arbitrage, — et avec lui le droit, — c'est encore de suivre minutieusement, l'une après l'autre, depuis le commencement du XIXe siècle, la série des procédures arbitrales ». Ainsi, aux traditionnelles synthèses, que l'on n'hésitait pas à faire malgré le défaut ou l'insuffisance de bases positives, ils ont substitué, d'après un ordre chronologique et dans un esprit documentaire, l'examen le plus complet des procédures suivies, la relation la plus minutieuse des questions soulevées au cours du litige, la critique la plus judicieuse et pénétrante de la sentence arbitrale : chaque affaire, avec un dossier reconstitué en entier, y fait l'objet, d'une part, de résumés et

d'extraits, d'analyses et de citations des matériaux les plus variés, instruments internationaux, documents parlementaires, correspondances diplomatiques, mémoires entre parties, publications diverses, textes du compromis et de la sentence, et, d'autre part, régulièrement, en un quatrième paragraphe, de notes doctrinales, dont il n'est pas facile de dire a priori quelles sont les meilleures, celles qu'ont écrites, avec leur autorité coutumière, MM. Stoerk, Asser, Laband, Fauchille, Kleen et Strisower, ou celles, non signées, qui sont l'œuvre de MM. de Lapradelle et Politis.

De la sorte, — et c'est en quoi consiste l'originalité de l'entreprise et l'utilité de la publication, — l'œuvre ainsi inaugurée constitue un incomparable instrument de travail. Plus complet que l'*History and Digest of the international Arbitrations*, publié à Washington en 1898 par B -J. Moore, lequel en principe fait état seulement des arbitrages américains et ne laisse son unité ni à la procédure ni à l'affaire quand la procédure renferme plusieurs affaires et qu'une même affaire offre plusieurs aspects ; — plus compréhensif aussi que la *Pasicrisie internationale*, éditée dès 1902 par M. le sénateur de Belgique La Fontaine, laquelle, sans exposé de faits ni indication des suites de la sentence, rapporte plus les compromis que les jugements, — le *Recueil* est appelé au rôle de répertoire international ; car il est, pour le droit public international, ce que sont, à l'intérieur de certains pays, les meilleurs, les plus riches et les plus savants des recueils de jurisprudence, ceux qui jouissent du plus grand crédit en doctrine comme auprès des praticiens. Aussi l'on ne saurait, à mon sens, trop insister sur l'excellence de l'idée réalisée avec perfection et sur l'importance du service rendu à la cause de l'arbitrage et mieux encore au développement du droit des gens : une collection, scientifique non moins que documentaire, existe désormais, s'offrant à la fois comme un modèle à suivre peut-être en d'autres matières, en tous cas comme une source inépuisable d'enseignements et une garantie de fécondes recherches. — Finalement, cette œuvre, dont j'ai tenté d'indiquer, en suivant ses auteurs mêmes, la substance et le but, partage, avec les publications documentaires et d'excessive richesse, par le souci même qu'elle révèle de l'ensemble et du détail, ce caractère de résister à l'analyse, et surtout à la critique : à peine, s'il le fallait de toute nécessité, à mon plus grand désavantage, et sans le moindre dommage pour les auteurs, ferais-je certaines réserves sur quelques affirmations, comme celle donnée (p. xxxiv) à propos de l'arbitrale justice pontificale ; mais mieux vaut, en terminant, avec la plus grande sincérité, rapporter le plus autorisé des éloges qu'ait reçu leur entreprise : « Je les ai vivement encouragés à la poursui-« vre, — dit M. Renault, Préface, p. xi, — convaincu que l'œuvre à « laquelle ils entendaient vouer leur activité serait des plus utiles et « qu'ils avaient les qualités nécessaires pour la mener à bien. Je puis « dire aujourd'hui que la lecture de ce premier volume m'a prouvé que « je ne m'étais pas trompé sur ce dernier point, mais que je m'étais com-« plètement mépris sur les difficultés de l'ouvrage et les services qu'il

« était de nature à rendre. Je suis heureux de profiter d'un funeste privi-
« lège, celui de l'âge, de ma qualité de doyen de l'enseignement du droit
« international public en France, pour me donner le vif plaisir d'adresser
« à mes jeunes collègues qui me font le grand honneur de se dire mes
« élèves, mes cordiales félicitations et l'expression de ma sincère recon-
« naissance. Je crois pouvoir affirmer qu'ils ont rendu un service éminent
« à la pratique et à la science du droit international ».

JOSEPH DELPECH.

Recueil international des traités du XXe siècle, contenant l'ensemble du droit conventionnel entre les Etats et les sentences arbitrales (Textes originaux avec traduction française), publié par le BARON DESCAMPS, ministre d'Etat, sénateur de Belgique, etc..., et LOUIS RENAULT, ministre plénipotentiaire, professeur à la Faculté de droit de Paris, etc... Année 1901. — 1 vol. gr. in-4°, VII-927 p., Paris, A. Rousseau, 50 fr.

C'est un fait de plus en plus vérifié que l'application croissante du droit des gens aux fonctions multipliées de la vie des peuples; c'en est, au point de vue scientifique, l'une des conséquences les plus heureuses que le progrès éclatant réalisé par quelques œuvres toutes récentes et les derniers instruments de travail : le temps n'est guère plus, sauf ce qui est l'inévitable effet de la vitesse acquise, des œuvres simplement narratives, des écrits par trop humanitaires, inconsidérés et partant dangereux, ou même des quelques généralisations doctrinales qui portèrent avec succès la lumière sur des points inexplorés et provoquèrent utilement maintes fois la dispute par de profondes réflexions; dans l'ordre de la diplomatie comme, d'ailleurs, dans celui des sciences politiques, la tendance est de ne rien sacrifier à la logique verbale, de ne plus se placer qu'en face des réalités et le plus possible de se garder toujours contre les a-priori. D'où, une application de plus en plus scrupuleuse à la connaissance du droit conventionnel en vigueur entre les Etats, et une attention de plus en plus grande au rapprochement lumineux des éléments constitutifs de ce droit conventionnel. En fait, le plus grand nombre de ceux qui ont, en France, à l'heure actuelle, la fortune de voir leurs monographies ou leurs œuvres compter dans la littérature du droit international ont pris des leçons directes ou subi l'influence médiate de M. le professeur Louis Renault, au talent duquel il fut, le 8 février dernier, à la tribune de la Chambre des députés, par M. Modeste Leroy, en une très heureuse inspiration (*Journ. offic.*, Déb. parlem., p. 595), rendu un énergique, public et trop légitime hommage. — Or, c'est M. Renault, qui, d'accord avec un homme considérable de Belgique, M. le baron Descamps, comme lui membre de la Cour permanente d'arbitrage et ancien président de l'Institut de droit international, a pris la responsabilité de publier un *Recueil international des traités du XXe siècle*, et, avec l'aide de collaborateurs autorisés, en a déjà fait paraître le tome premier, correspondant aux actes de 1901.

L'entreprise était d'un intérêt manifeste : les *Recueils de traités interna-*

tionaux (V. l'article portant ce titre de M. DE MARTITZ, dans la *Rev. de dr. intern. et de législ. comp.*, t. XVIII, ann. 1886, p. 168), les plus connus mêmes, officiels ou privés, comme le de Martens, le de Clercq, ou les Archives diplomatiques, d'une part, ont vraiment trop de lacunes, de diversités, d'enchevêtrements et de retards invraisemblables; d'autre part, l'*Union internationale pour la publication des traités* (V. le mémoire de M. DESCAMPS, dans les *C. R. de l'Académie des sciences morales et politiques*, mars 1905. — Rpr. plusieurs Chroniques, de la *Rev. génér. de dr. intern. publ.*, t. II, ann. 1895, p. 221-229, 544, et t. III, ann. 1896, p. 587), préconisée après la Conférence de Berne de 1894, n'a point abouti, à raison peut-être du caractère officiel désiré pour l'édition périodique dont l'établissement était recherché; aussi bien la collection nouvelle fut-elle décidée avec cette fortifiante conviction que « lorsqu'il s'agit d'œuvres vraiment utiles, il faut savoir commencer et escompter l'avenir, qui ne peut manquer de conspirer en faveur de telles œuvres (Préface, p. VI) ».

Il ne risque point d'en aller autrement, tant il y a de la largeur de vues dans le principe et de perfection dans le détail de la publication : grâce à l'insertion des sentences arbitrales, motif pris de ce qu'elles font suite aux conventions organisant les juridictions d'arbitres [V., comme exemples particulièrement significatifs, p. 188-427 : sentence du tribunal franco-chilien (Rapperschwyl, 5 juillet 1901), relativement à la répartition des sommes entre les créanciers du Pérou aux titres appuyés par la garantie du guano, et p. 699-816 : sentence (Lima, 30 septembre 1901) dans l'affaire des réclamations des sujets italiens contre le Pérou, au sujet des dommages subis par eux pendant la guerre civile de 1894-1895], l'ouvrage, d'après l'indication même des auteurs, renfermera, non seulement le développement d'ensemble du droit conventionnel entre les Etats, mais encore la marche de la jurisprudence internationale, et, en première ligne, les décisions de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye ; de même, grâce, d'une part, à la traduction en français des traités qui ne peuvent être utilement publiés dans la langue ou les langues où ils ont été conclus (V. par exemple, p 427 et suiv., Convention, du 16 août 1901, entre la Grande-Bretagne et la Perse, pour l'extension du système des communications télégraphiques entre l'Europe et les Indes), et, d'autre part, à l'addition de trois tables, l'une chronologique ou par ordre des dates, les deux autres alphabétiques par ordre des puissances et des matières, le volume donne aux curiosités du monde savant et aux exigences journalières de la diplomatie l'instrument du travail en rapport avec les conditions actuelles de la vie et de la science internationales.

Néanmoins (c'est le seul vœu que je me sente en mesure de présenter aux savants jurisconsultes désireux d'observations sur le mode d'améliorer leur publication), s'ils promettaient d'ici quelques années d'éditer aussi, et avec la même irréprochable méthode, le droit conventionnel de la seconde moitié du XIXe siècle, ils mériteraient surabondamment cette louange, qu'ils espèrent à bon droit, « en travaillant à faciliter la connais-

sance des lois internationales positives, à mettre en relief leurs principes communs, à aplanir certaines difficultés résultant de l'éparpillement actuel du droit conventionnel international, ... d'être les ouvriers du progrès et les pionniers de ce grand œuvre de rapprochement des peuples qui est dans la meilleure vocation de notre temps ».

JOSEPH DELPECH.

Manuel de pratique parlementaire de THOMAS JEFFERSON. — Edition française, avec une Introduction et des Notes de références, et, en Appendice, les Règlements des Chambres américaines, par JOSEPH DELPECH, professeur agrégé de droit public à l'Université d'Aix-Marseille, et ANTOINE MARCAGGI, avocat à la Cour d'Aix. — 1 vol. gr. in-8°, XVI-181 p., Paris, Fontemoing, 1905, 4 fr.

Aux Etats-Unis d'Amérique, la règle XLIV de la Chambre des représentants est ainsi conçue : « Les règles de pratique parlementaire comprises dans le Manuel de Jefferson régiront la Chambre dans tous les cas où elles sont applicables et où elles ne sont pas incompatibles avec les règles et les ordres permanents de la Chambre et les règles conjointes du Sénat et de la Chambre des représentants ». C'est de ce *Manual of parliamentary practice* de Jefferson que MM. Delpech et Marcaggi se sont attachés à nous donner une édition française.

Il s'agit dans ce Manuel d'une œuvre d'abord purement privée, due à un ouvrier de la première heure, Thomas Jefferson, vice-président des Etats-Unis de 1797 à 1801 et, en cette qualité, chargé de la présidence du Sénat. Mauvais orateur, mais homme politique se faisant une idée très haute et très exacte des difficiles fonctions de président d'une assemblée élective, il eut la pensée de réunir en une sorte de Manuel les règles qui lui paraissaient les plus propres à le guider dans ce rôle souvent délicat, surtout dans un pays qui naissait à la liberté politique. On ne se trouve donc pas ici en présence d'un véritable règlement, c'est-à-dire d'un recueil méthodique de règles de conduite obligatoires pour une assemblée et se présentant sous forme de textes rédigés en courts articles numérotés. Ce n'est pas ici l'ordre méthodique qui fait défaut, — comme il manque, par exemple, presque totalement dans les *Standing Orders* des Chambres anglaises, réunis en recueil, mais disposés dans un ordre bien arbitraire ; — il y a tout au moins chez Jefferson un essai de construction logique ; mais son œuvre n'est pas codifiée en forme d'articles. Il cite fréquemment, à l'appui d'une règle, des exemples et des précédents historiques destinés à en mieux faire saisir la portée ; ailleurs, à ces exemples il ajoute même des explications ou discussions théoriques d'une certaine étendue. Par sa force obligatoire actuelle, à titre supplétif, comme par son mode de composition, ce Manuel se place donc à peu près à égale distance des règlements proprement dits des Chambres d'un côté, et de l'autre des traités de droit politique et parlementaire, ou

des recueils d'usages parlementaires, comme ceux d'Eugène Pierre en France, d'Erskine May en Angleterre, de Cushing aux Etats-Unis, de Mancini et de Galeotti en Italie. C'est ainsi, pour ne citer que quelques-unes des idées à l'occasion desquelles Jefferson entre en certains développements parce qu'elles lui paraissent à bon droit très importantes, qu'il revient à diverses reprises sur la nécessité de règles constitutionnelles ou parlementaires pour diriger les assemblées et leurs présidents dans leurs multiples attributions; il laisse voir aussi que, pour lui, la sagesse et la vraie habileté consistent, lorsque des règles ont été posées, à les appliquer d'une façon constante et impartiale, à ne jamais se laisser entraîner à des violations du droit par des considérations politiques ou des raisons de circonstance, se cacheraient-elles comme toujours sous le voile de l'intérêt général ou du bien public, alors qu'elles en sont en général les pires ennemies.

Sur presque tous les points qu'il examine, Jefferson donne la solution juste, celle qui satisfait à la fois l'esprit et les besoins de la pratique. En un mot, son *Manuel de pratique parlementaire* est l'œuvre d'un publiciste doublé d'un praticien émérite; c'est ce qui fait à la fois son originalité et sa valeur. Les Américains, gens pratiques, n'ont pas été longs à s'apercevoir du mérite de cet ouvrage. Comme c'était à lui qu'on s'en rapportait toujours dans les cas douteux, ils finirent, en 1837, par décider qu'il aurait force de loi chaque fois qu'il ne se trouverait pas en contradiction avec les ordres permanents des Chambres : c'était donner une valeur officielle à une compilation purement privée, mais qui, par la façon dont elle était composée, n'était pas indigne de cet honneur. MM. Delpech et Marcaggi ont eu l'heureuse idée de rééditer ce Manuel, dont il n'existait qu'une traduction française faite en 1814, traduction remplie de lacunes et d'erreurs, et de plus devenue en fait introuvable.

Ce qui contribue, en dehors de sa valeur intrinsèque, à rendre cette publication particulièrement intéressante, c'est l'organisation d'où elle est sortie. M. Delpech a réussi à fonder à Aix une « Salle de travail »; il a tenté d'y retenir les étudiants en doctorat de l'année et de les y habituer à des recherches vraiment scientifiques, parfois à des travaux faits en dehors de toute préoccupation d'examens. La traduction du Manuel de Jefferson est la première œuvre qui sorte de cet intéressant essai de collaboration entre professeurs et étudiants. C'est une heureuse tentative faite en vue, sinon de remplacer les conférences officiellement organisées il y a quelques années dans les Facultés de droit et qui pourraient continuer à fonctionner comme auparavant, du moins de les compléter, de les doubler en quelque sorte par des travaux analogues à ceux effectués dans les « séminaires » allemands, et qui sont infiniment plus utiles au point de vue de la formation scientifique que les conférences officielles, trop souvent faites d'une façon presque exclusive en vue de la préparation des examens. Certains professeurs, M. Hauriou, par exemple, à Toulouse (1), et

(1) Voir dans la *Revue internationale de l'enseignement*, 15 juin 1901, t. XLI-

quelques autres dans d'autres Facultés, avaient déjà essayé de renouveler en partie les anciennes méthodes d'enseignement, où les étudiants jouaient un rôle par trop passif, en les faisant en quelque sorte participer, soit en doctorat, soit même en licence, à l'établissement et à la rédaction du cours. C'était déjà certes là une tentative intéressante, et de nature, avec de bons éléments, à donner d'excellents résultats, en doctorat du moins, car les étudiants de licence sont encore, à part de rares exceptions, trop jeunes et trop peu formés pour qu'il soit possible de leur faire faire déjà œuvre utile et d'obtenir d'eux une coopération quelconque, même à la préparation d'un cours, dans laquelle, en fait, le professeur jouera toujours un rôle presque exclusif. Mais dans la Salle de travail d'Aix, il s'agit, au contraire, de jeunes gens déjà formés aux études juridiques et qu'on peut utilement pousser vers des recherches personnelles : soit, comme ce fut le cas pour l'œuvre qui nous occupe, vers des travaux scientifiques désintéressés, soit, ce qui sera plus fréquent sans doute, vers la préparation de leur thèse de doctorat, préoccupation d'ordre plus positif, un peu moins honorable peut-être ; mais après tout, il n'est pas interdit de poursuivre, tout en s'initiant à la méthode de travail scientifique, la réalisation d'un avantage pratique immédiat. Il y a là entre professeurs et étudiants une collaboration utile pour tous, surtout pour ces derniers bien entendu, bien que ce soit précisément à eux qu'on a souvent le plus de peine à le faire comprendre. Et c'est de plus une collaboration utile au point de vue des études de droit elles-mêmes : grâce à elle, on peut, en effet, espérer voir sortir les thèses de doctorat en droit de la fâcheuse banalité où elles se traînent trop souvent. A ce point de vue, la liste des diverses monographies en cours de préparation que donne M. Delpech est particulièrement suggestive (1). On ne peut que souhaiter la continuation d'un mouvement aussi intéressant, et adresser les meilleurs vœux de succès, soit à l'institution en elle-même de la salle de travail, qui représente peut-être une idée féconde à généraliser, soit aux monographies annoncées comme devant en sortir et dont la première permet de bien augurer des futurs travaux accomplis en collaboration à la Salle de travail de la Faculté d'Aix-Marseille.

L. Le Fur,
Professeur de droit public et administratif
à l'Université de Caen.

pp. 547 et s., l'article de M. Hauriou, *Création de salles de travail pour conférences et cours de doctorat à la Faculté de droit de l'Université de Toulouse.*

(1) V. *Annales de la Faculté de droit et des lettres d'Aix* (Droit), 1905, tome Ier, p. 30, note 1. Tous les points intéressant la vie intérieure et la pratique des Parlements font l'objet d'une étude qui pourra être très neuve et instructive, chacun des points traités n'ayant été l'objet jusqu'ici d'aucun travail approfondi.

REVUE DES PÉRIODIQUES

I. — PÉRIODIQUES BELGES

1° Revue de droit international et de législation comparée.

PIERRE GRAUX. — **La neutralité de la Belgique et l'annexion du Congo** (1905, n° 2, pp. 33 à 52). — [Discussion de la thèse d'après laquelle, la Belgique étant une création des cinq grandes puissances réunies à Londres en 1831, son territoire, et ses conditions d'existence ont été déterminés par elles, invariablement, si bien qu'une colonie pourrait l'entraîner dans des luttes contraires à sa neutralité conventionnelle et perpétuelle. Reconnaissance et création d'un Etat sont choses différentes ; la reconnaissance implique, en effet, l'engagement formel de respecter, dans la personnalité de l'Etat nouveau, les droits et les attributs de la souveraineté ; aussi bien, un Etat neutre n'en est pas moins un Etat souverain ; et c'est, de sa part, faire acte de souveraineté, et non d'agression belliqueuse, que d'acquérir des colonies. En fait, les limites territoriales immuables fixées à Londres et acceptées par la Belgique en 1839 sont celles qui séparent les deux parties du royaume jusque-là uni, et différencient le royaume nouveau de ses autres voisins ; si rien n'a été dit des colonies belges, à la différence des hollandaises, c'est parce que cette hypothèse ne se présentait pas alors ; ce serait ainsi ajouter aux textes que d'interpréter ce silence comme une prohibition. La Belgique peut donc faire tout ce qui est nécessaire à sa conservation et à son développement, selon les lois et les besoins économiques du temps où nous vivons. Sur le Congo belge, aucune autre puissance n'a un droit que violerait la Belgique, si elle l'annexait, d'accord bien entendu avec cet Etat lui-même et son souverain].

BARON K. VON STENGEL. — **La neutralité de l'Etat du Congo** (1905, n° 4, pp. 416 à 431). — [Même thèse que dans l'article ci-dessus : le traité de Berlin n'a pas fait l'Etat du Congo, pas plus que les protocoles de Londres n'ont fait la Belgique ; la neutralité du bassin conventionnel du Congo a été garantie par les puissances, et une déclaration générale de neutralité fut faite par l'Etat indépendant, le 1er août 1885 et le 28 décembre 1894. — Or, le même mot « neutre » sert à désigner, subjectivement celui qui ne fait pas la guerre, et objectivement celui à qui l'on ne peut pas la faire. Dans ces conditions, le Congo apparaît, avec un titre juridique différent de celui de la Belgique, comme un Etat volontairement neutre, sans la garantie de puissances tierces ; ceci n'a rien d'anormal, étant donné qu'un Etat et ses colonies peuvent avoir une situation très différente au point de vue de la neutralité. Au surplus, les attaques dirigées depuis quelques années dans la presse et même dans les Parlements contre l'Etat du Congo ne constituent pas pour lui un danger ; car, même si l'un ou l'autre des signataires de l'acte de Berlin n'avait plus intérêt au maintien de l'Etat indépendant, cet intérêt n'en deviendrait que plus puissant pour les autres].

J. CALEB. — **Le régime constitutionnel en Bulgarie** (1905, nos 2, 3 et 5, pp. 214-236, 335-358, 578 602). — [Indication des quelques rapports de la constitution bulgare de 1879, remise en vigueur depuis 1883, avec la constitution belge, souvent prise pour modèle par les Etats de l'orient de l'Europe, et de quelques propositions de révision : établissement d'un Conseil d'Etat, tout à la fois corps consultatif et régulateur, tenant à la fois du Conseil d'Etat français et du Sénat conservateur de l'an VIII ; inamovibilité des juges, institution du jury et compétence donnée aux tribunaux pour apprécier la légalité des actes du pouvoir exécutif ; réunion de plein droit de la session parlementaire ordinaire ; et obligation pour le pouvoir princier de rester absolument étranger à l'œuvre de la révision constitutionnelle].

MAURICE VAUTHIER. - **Le débat judiciaire. Etude de philosophie juridique** (1906, n° 3, pp. 247-273). — [Discussion de l'idée qu'une discussion portant sur le sens de la loi est un phénomène anormal ou du moins regrettable, un facteur abusif et en quelque façon morbide. Affirmation de la thèse contraire que le droit n'existe point dans sa plénitude et sa perfection en dehors des cas d'application, mais, bien au contraire, passe de l'état de possibilité à celui de réalité, quand les tribunaux se font, tout comme le législateur, les interprètes de la conscience nationale, et après que les plaideurs ont cherché à établir l'équation entre leur intérêt propre et l'intérêt de tous proclamé comme règle de droit. Démonstration avec des exemples, — tel celui de la responsabilité civile des pouvoirs publics, — de ce fait sociologique que les règles directrices qui déterminent les tribunaux lorsqu'ils disent le droit, peuvent se ramener à la satisfaction du besoin d'équité et du besoin de sécurité : la volonté collective ne serait rien sans cette logique sociale qui applique les règles générales de l'entendement humain aux rapports existant entre les hommes ; cependant, il est des cas, dont l'arbitrage international fournit une intéressante illustration, où il y aurait danger, sinon impossibilité, d'étendre les règles du débat judiciaire au-delà des limites d'une conscience commune nettement définie].

2° Revue de l'Université de Bruxelles.

HENRI ROLIN. — **Les « Droits de l'homme » aux colonies** (1905-1906, n° 3, pp. 161-173). — [Deuxième partie consacrée au « régime léopoldien au Congo », pour la défense de cette thèse que, « quand même il serait prouvé que le système du travail forcé est, de tous les systèmes coloniaux, celui qui prête le plus aux abus, et quand même il serait prouvé qu'il est caractérisé par le taux le plus élevé de criminalité coloniale, encore faudrait-il l'approuver et l'appliquer, parce qu'il est nécessaire » [Rpr. la polémique engagée, quant à ce, entre M. Rolin et M. F. Cattier dans la *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1895-1896, p. 433 et suiv., et l'article dudit M. Cattier, *La question congolaise*, dans la même *Revue*, 1905-1906, n° 8, p. 626-668]. — Première partie, préoccupée d'établir cette idée que « la plupart des erreurs en matière coloniale viennent de ce que l'on ne sait pas, ou de ce que l'on ne veut pas, faire l'effort d'esprit nécessaire pour oublier les conditions existant en Europe et pour se représenter les conditions existant en Afrique : c'est seulement par une lente évolution historique qu'a été proclamé le « principe abstrait de la liberté humaine », alors que l'esclavage domestique reste une institution appropriée aux nécessités de quelques races, climats et degrés de civilisation ; de même, la propriété, dans la forme absolue léguée par le

droit romain, est une notion qu'on peut et qu'on doit localiser dans l'espace et déterminer dans le temps].

J. WATHELET.— **Les attributions budgétaires du Bundesrath et du Reichstag dans l'Empire allemand** (1905-1906, nos 8-9, pp. 703-717). — [Résumé, par voie de comparaison avec la Belgique, des règles de la procédure parlementaire sur le vote du budget, avec cette double conclusion qu'il y aurait, en Allemagne, avantage à: 1° à un recrutement plus rationnel des commissions chargées de l'examen des projets budgétaires, et 2° à la nomination de commissaires choisis parmi les fonctionnaires des divers départements chargés de défendre les projets dans les commissions et même dans les séances publiques du Parlement].

3° La Revue Générale.

MAURICE DAMOISEAUX. — **Les origines de la Révolution belge de 1830** (1905, n° 4, pp. 551-561 ; n° 5, pp. 682-694). — [Début d'une série d'articles depuis lors interrompue. La première cause attribuée à la révolution, tout à la fois bourgeoise et populaire, accidentelle et définitive, locale et partout acceptée, même par les puissances dont elle détruisait l'œuvre, comme la première manifestation politique d'une nationalité déjà existante sous le rapport social des idées et des mœurs, est l'action contradictoire de Joseph II, qui avait travaillé à l'unification nationale, et de la Révolution brabançonne de 1789, qui l'enraya : à l'encontre des idées de tolérance et d'absolutisme qui firent de Joseph II un type de « despote éclairé », froissant également « les traditions religieuses et politiques de ses sujets », un acte d'union ou de fédération avait été conclu à Bruxelles, et la possibilité d'un nouvel Etat indépendant admise par les puissances pratiquant une bienveillante non-intervention et envisagant la possibilité d'un nouvel Etat indépendant ; mais il manquait au mouvement de la cohésion, aux intéressés une conscience nationale, et au Congrès de l'autorité, en sorte que les populations ne s'y trouvant pas représentées placèrent leur confiance dans des clubs, et tout fut perdu. Il fallait aux Belges l'unité qui leur manquait et qu'allait leur imposer la France, et l'apprentissage d'un régime constitutionnel organisé qu'ils allaient recevoir de la Hollande; quarante ans après, ils étaient mûrs pour l'indépendance].

PH. POULLET. — **Un essai de séparation de l'Eglise et de l'Etat**, 1794-1802, (1905, II, n° 1, pp. 100-115). — [Résumé de la législation intermédiaire sur les cultes, depuis la Constitution civile du clergé jusqu'au Concordat, et indication de ce détail que c'est seulement après l'abrogation de fait du régime instauré par la Constituante que l'Etat français connut le régime de la séparation « ne considérant la religion que comme une opinion privée » (rapport de Boissy d'Anglas sur la loi du 3 ventôse an III). — *N. B.*: Confusion est faite, à propos de l'article 16, L. 7 vendémiaire an III, entre l'exercice public du culte et l'exercice en plein air ou dans n'importe quel local].

BARON L. DE BÉTHUNE. — **L'élection du premier roi des Belges par le Congrès national** (1905, II, pp. 153-181, 364-387, 512-528). — [La candidature du prince Léopold de Saxe-Cobourg attira, quoiqu'on en dise communément, l'attention des Belges dès les premières semaines de leur indépendance ; certes, les puissances étrangères exercèrent une grande influence sur le choix du Congrès, par les vetos successifs de l'une ou de l'autre d'entre elles; mais, comme

le disait un orateur, ce que redoutait surtout la diplomatie des cabinets européens faussée par la Sainte-Alliance, « c'est l'exemple que nous avons donné à leurs peuples ». Les deux *favoris*, le duc de Leuchtenberg et le duc de Nemours, furent écartés à la suite de pareilles intrigues].

Ch. WŒSTE. — **Le socialisme belge et le parti libéral** (1905, II, pp. 491-511).— Rpr. **Léon du Bus de Warnaffe** *L'évolution du parti libéral* (1906, n° 5, pp. 771-786.— [Détail sur le programme, établi en 1893, par le parti, dont, avec le Conseil général et les congrès annuels, le but est le renversement de la société, et le moyen la lutte des classes. Rappel du mot prononcé par M. Anseele, dès 1877 : « Les libéraux, nous les vaincrons ou nous les plierons ; mais ce qui ne pliera pas, c'est le prêtre, c'est l'Eglise, ce sont les catholiques... », et histoire du cartel formé, dès 1904, avec le parti libéral, en haine de l'Eglise, pour réclamer, d'accord, le suffrage universel pur et simple, l'enseignement neutre, l'instruction obligatoire, l'abolition du remplacement et la répression des abus de la mainmorte. Bien que des dissidences politiques séparent les libéraux monarchistes des socialistes républicains, c'est un fait que les libéraux sont devenus les précurseurs des socialistes].

Maurice DAMOISEAU.— **Les origines de la société politique belge : III. La domination française en Belgique** (1906, n° 6, pp. 897-913). — [Etude préoccupée d'établir, à l'encontre de la Convention et du Directoire, et même, quoiqu'à un moindre degré, du Consulat et de l'Empire, que, « si, en définitive, cette période (de 1792 à 1814) a été un épisode heureux de notre histoire parce qu'elle hâta le résultat final, la formation de notre nationalité, la domination française restera toujours en exécration dans notre pays, parce qu'elle fut marquée par la violence, les exactions, les pillages et, par-dessus tout, un despotisme qui n'avait pour limite que la satisfaction des passions et des caprices des dépositaires du pouvoir »].

4° L'Avenir social, Revue du parti ouvrier belge.

Em. VANDERVELDE.— **La situation politique en Belgique** (1906, n° 1, pp. 1-5). — [Motif pris de ce qu'il n'y a pas de principes supérieurs entre des partis qui ne sont, en dernière analyse, que l'expression politique des classes antagonistes, condamnation de l'état ainsi défini : « l'opposition se compose de deux ou même de trois partis, démocrates chrétiens, libéraux et socialistes ; les démocrates chrétiens sont avec la droite au point de vue religieux, avec la gauche au point de vue politique ; les libéraux ne parviennent à maintenir entre eux une cohésion relative qu'en éludant les multiples problèmes qui les divisent ; les socialistes, enfin, se différencient de tous les partis bourgeois par des revendications politiques et sociales qui mettent en question, non seulement la forme du gouvernement, — chose secondaire, — mais l'existence même du régime capitaliste ». Recommandation aux propagandistes du parti ouvrier de développer le programme socialiste dans son intégrité, pour éviter des confusions avec tous autres partis tel que le progressiste, et souhait d'une action parallèle dans les luttes électorales contre la majorité catholique et, au Parlement, pour la réalisation, dans un ordre utile, de certaines réformes, intéressant l'universalité du suffrage à la province et à la commune, l'instruction obligatoire et le service personnel].

5° Revue sociale catholique.

MAURICE DAMOISEAUX. — **L'avenir du parti catholique en Belgique** (1906, n° 4, pp. 95-113). — [Reproduction et exposé des idées des catholiques, organisés en parti en 1846 pour répondre à l'attitude des libéraux, au point de vue politique (maintien des principes constitutionnels touchant les libertés d'opinions, de cultes, d'enseignement et d'association) et économique ou social (défense, par une activité constante, du peuple et de la petite bourgeoisie): comme organisation, les catholiques allemands peuvent servir de modèle; même en minorité, ils sont encore une force].

A. VERHAEGEN. — **A propos des élections législatives du 27 mai 1906** (1906, n° 6, juin). — Cpr. **Henri Carton de Viart**, *La campagne électorale qui s'ouvre*, dans *la Belgique artistique et littéraire*, janvier 1906, pp. 506-520. — Discussion du cartel, conclu, malencontreusement et sans succès, entre les libéraux et les socialistes contrairement au principe de la représentation proportionnelle jadis demandée par les premiers. Rappel des tiraillements qui, pour l'intérêt supérieur du pays, doivent être dénoncés comme existant entre le gouvernement et la majorité parlementaire. Esquisse du programme politique admis et défendu par l'auteur de l'article, au titre de député clérical de Gand, et, touchant les questions (suffrage universel, distinction obligatoire et service personnel), dont les gauches coalisées ont fait leur plate-forme électorale, expression de cette idée que, « si les catholiques le veulent, ils peuvent tirer des propositions annoncées par nos adversaires l'âme de vérité qu'elles renferment, et donner aux problèmes soulevés, notamment à celui de l'instruction populaire, des solutions rationnelles et patriotiques que le pays acceptera avec satisfaction. Ils ne laisseront ainsi à leurs adversaires que le virus anticlérical et la part d'exagération dont ceux-ci entendaient pourvoir largement leurs trois réformes »].

COMTE GOBLET D'ALVIELLA. — **Les leçons de la dernière élection** (1906, n° 6, pp. 99 à 111). — [Etude des scrutins et des partis de Belgique: le parti libéral s'est unifié avec un programme nettement démocratique ; le cartel entre les partis d'opposition, aux élections de mai 1906, a échoué, faute aux associations politiques d'avoir conseillé aux électeurs de voter, non pour une tête de liste, mais pour un candidat préféré, et de les avoir ainsi initiés au peu de liberté que leur laisse le système belge de votation ; seuls, les socialistes ont quelquefois profité dudit cartel, justifié uniquement par une raison tirée d'une exiguïté des arrondissements telle que chaque parti ne peut y être représenté, et qu'elle impose au législateur l'extension, autorisée par la Constitution revisée, des circonscriptions électorales ; or, à ce point de vue, la représentation proportionnelle, qui ne risque plus d'être abandonnée, mérite d'être améliorée dans sa réalisation pratique, attendu qu' « elle ne peut déplacer qu'un siège dans *chaque* circonscription (encore, à Bruxelles, les libéraux ont-ils failli en conquérir deux), mais peut le faire dans *toutes* les circonscriptions, s'il y a un mouvement quelque peu sérieux et profond de l'opinion publique »].

6° La Belgique artistique et littéraire.

PAUL HUYMANS. — **Le parti libéral et les élections de mai 1906** (avril 1906, pp. 839-5). — [Défense du parti libéral contre le reproche, qui lui est souvent adressé par les catholiques, de manquer de programme et d'être réduit

à un jeu d'opposition ; son programme comprend, bien au contraire, l'instruction obligatoire, indispensable en présence du nombre d'illettrés que compte encore la Belgique ; le service personnel et généralisé ; l'électorat communal débarrassé des « quatre infâmies » de la loi de 1895, savoir le cens différentiel qui dans les grandes villes atteint 15 francs, le cumul possible de quatre suffrages, l'âge électoral de 30 ans, la durée de domicile de 3 ans ; or, l'extrême complexité du régime électoral rend son unification et sa simplification indispensables].

PAUL ERRERA,
Professeur à l'Université de Bruxelles.
et JOSEPH DELPECH,
Professeur agrégé à l'Université d'Aix-Marseille.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(MAI-JUIN. 1er au 16 JUILLET 1906).

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE. QUESTIONS POLITIQUES

Décret du 9 juin 1906 (Rapport du ministre des travaux publics, postes et télégraphes) relatif aux attributions du sous-secrétaire d'Etat au ministère des travaux publics, postes et télégraphes, en ce qui concerne le service des postes, télégraphes et téléphones (*J. O.*, 11 juin, p. 8949).

Décret du 9 juin 1906 et arrêté du ministre des travaux publics du même jour autorisant le ministre des travaux publics à déléguer au sous-secrétaire d'Etat aux postes la signature des ordonnances qui disposent des crédits ouverts au budget des postes et des télégraphes et portant délégation au sous-secrétaire d'Etat (*J. O.*, 10 juin, p. 3950).

Lettre adressée par le Président de la République au ministre de la guerre à la suite de la revue du 14 juillet 1906 (*J. O.*, 15 et 16 juillet, p. 4904).

Arrêt de la Cour de cassation du 12 juillet 1906 portant annulation d'un jugement d'un conseil de guerre (Affaire Dreyfus) (*J. O.*, 15 et 16 juillet, p. 4904).

Loi du 13 juillet 1906 réintégrant dans les cadres de l'armée le capitaine d'artillerie breveté Dreyfus avec le grade de chef d'escadron (*J. O.*, 14 juillet, p. 4837).

RELATIONS INTERNATIONALES

Loi du 30 avril 1906 portant approbation du traité de commerce et de navigation signé le 13 janvier 1906 entre la France et la Bulgarie (*J. O.*, 4 mai, p. 3057).

Loi du 1er juillet 1906 relative à l'application en France des conventions internationales concernant la propriété industrielle (*J. O.*, 4 juillet, p. 4538).

Décret du 31 mai 1906 portant approbation de la déclaration signée à Bruxelles entre la France et la Belgique, en vue de déterminer la délimitation et l'abornement de la frontière franco-belge le long du département de Meurthe-et-Moselle (*J. O.*, 2 juin, p. 3778).

Décret du 12 juin 1906 portant promulgation de la convention signée à Paris le 21 février 1906, entre la France et la Belgique, et concernant la réparation des dommages résultant des accidents du travail (*J. O.*, 14 juin, p. 4013).

Décret du 26 juin 1906 portant promulgation de la convention d'arbitrage conclue à Copenhague entre la France et le Danemarck le 15 septembre 1905 (*J. O.*, 30 juin, p. 4435).

Texte identique à celui de la convention franco-anglaise d'octobre 1903.

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Loi du 11 juillet 1906 relative à la protection des conserves de sardines, de légumes et de prunes contre la fraude étrangère (*J. O.*, 15 et 16 juillet, p. 4885).

Décret du 9 novembre 1905 portant modification au règlement du 21 février 1897 sur les feux des bateaux pilotes. Errata (*J. O.*, 12 mai 1906, p. 3289).

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE

Loi du 13 juillet 1906 établissant le repos hebdomadaire en faveur des employés et ouvriers (*J. O.*, 14 juillet, p. 4834).

Etablissement d'un jour de repos obligatoire pour les employés et ouvriers des établissements industriels ou commerciaux. Fixation de ce jour au dimanche sauf exceptions.

DROIT CRIMINEL. RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Loi du 12 juillet 1906 relative à l'amnistie (*J. O.*, 14 juillet, p. 4833).

Décret du 25 avril 1906 (Rapport du ministre de l'intérieur) modifiant le système disciplinaire appliqué au personnel de garde et de surveillance dans les établissements pénitentiaires (*J. O.*, 6 mai, p. 3147).

Rapport au Président de la République sur l'administration de la justice criminelle en 1904 (*J. O.*, 16 juin, p. 349, édition complète).

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE

Loi du 30 avril 1906 modifiant la loi du 18 juillet 1898 sur les warrants agricoles (*J. O.*, 4 mai, p. 3057).

Evaluation des récoltes en terre au 15 mai 1906 (*J. O.*, 24 juin, p. 4281).

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 14 mai 1906 (Rapport du ministre des colonies) portant fixation des indemnités à attribuer aux personnes chargées de missions spéciales (*J. O.*, 20 mai, p. 3512).

Algérie. — Décret du 25 juin 1906 portant autorisation d'investir provisoirement un officier de l'armée des fonctions de juge de paix dans le territoire des oasis (*J. O.*, 30 juin, p. 4434).

Décret du 29 juin 1905 rendant exécutoire en — la loi du 7 avril 1902 sur les brevets d'invention (*J. O.*, 4 juillet, p. 4546).

Décret du 4 juillet 1906 portant organisation de la justice administrative et contentieuse dans les territoires du Sud de l' — (*J. O.*, 7 juillet, p. 4613).

Décret du 7 juillet 1904 portant modification au décret du 23 septembre 1875 sur les Conseils généraux de l' — (*J. O.*, 12 juillet, p. 4754).

Rapport au Président de la République sur les infractions spéciales à l'indigénat commises en — du 1er juillet 1904 au 30 juin 1905 (*J. O.*, 10 juin, p. 267-286, édition complète).

Afrique occidentale française. — Décret du 2 mai 1906 (Rapport du ministre des colonies) instituant un mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes dans les colonies de l'Afrique occidentale française (*J. O.*, 6 mai, p. 3155).

Congo français.— Décret du 2 mai 1906 (Rapport des ministres des colonies et des finances) étendant au personnel de la garde indigène du — les dispositions du décret du 23 novembre 1904 (Versement à la Caisse des dépôts et consignations) (*J. O.*, 6 mai, p. 3155).

Guadeloupe. — Décret du 8 mai 1906 modifiant l'organisation de la compagnie de gendarmerie de la — (*J. O.*, 13 mai, p. 3305).

Indo-Chine. — Décret du 12 juin 1906 (Rapport du ministre des colonies) rendant applicable en — la loi du 18 avril 1889 qui a complété les dispositions de l'article 1953 du Code civil (*J. O.*, 14 juin, p. 4019).

Mauritanie. — Décret du 5 juin 1906 (Rapport du ministre des colonies) organisant la justice indigène en — (*J. O.*, 8 juin, p. 3883).

Nouvelle-Calédonie. — Décret du 15 juin 1906 (Rapport du ministre des colonies) rendant applicable à la — la loi du 17 mars 1905 ajoutant un paragraphe à l'article 103 du Code de commerce (*J. O.*, 19 juin, p. 4161).

Saint-Pierre-et-Miquelon. — Décret (publié sous forme de rapport du ministre des colonies au Président de la République approuvé par ce dernier) en date du 14 mai 1906 fixant le montant des allocations à attribuer à l'administration des îles — (*J. O.*, 20 mai, p 3511).

Tunisie. — Décret du 27 juin 1906 complétant le décret du 15 février 1898 et conférant aux sous-officiers ou commandants de brigade de gendarmerie et aux gendarmes français chefs de poste en — les attributions d'officiers de police judiciaire, auxiliaires du procureur de la République (*J. O.*, 30 juin, p. 4434).

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 1er mai 1906 portant modification au décret du 26 novembre 1897 relatif à l'organisation de l'administration centrale du Ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts (*J. O.*, 16 mai, p. 3405), (situation des gens de service de l'administration centrale).

Décret du 21 mai 1906 (Rapport du Ministre de l'Intérieur) portant nomination de la commission chargée d'élaborer un projet de loi tendant à accorder aux associations formées entre fonctionnaires ou agents de l'Etat certains des droits confiées par la loi du 21 mars 1884 aux syndicats professionnels (*J. O.*, 22 mai, p. 3529).

Décret du 29 mai 1906 (Rapport du Ministre de l'Intérieur) instituant une commission chargée de préparer un projet de réorganisation de l'administration départementale en vue de la simplification des services et nommant les membres de cette commission (*J. O.*, 30 mai, p. 3689).

Décret du 5 juin 1906 modifiant le décret du 24 février 1901 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection générale des services administratifs du Ministère de l'Intérieur (*J. O.*, 7 juin, p. 3839.

Décret du 26 juin 1906 relatif aux frais de liquidation des congrégations dissoutes en exécution de la loi du 1er juillet 1900 (*J. O.*, 27 juin, p. 4370).

Décret du 26 juin 1906 relatif aux frais de liquidation des congrégations dissoutes en exécution de la loi du 7 juillet 1904 (*J. O.*, 27 juin, p. 4371).

Décret et arrêté du 12 juillet 1906 concernant la réorganisation de l'administration centrale du Ministère des Travaux publics, des Postes et des Télégraphes (*J. O.*, 15 et 16 juillet, p. 4888).

Circulaire du ministre de l'Intérieur du 18 juin 1906 aux préfets relativement à l'internement des aliénés (*J. O.*, 19 juin, p. 4153).

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME DOUANIER. QUESTIONS MONÉTAIRES

Loi du 12 juillet 1906 modifiant les droits de douane sur certaines marchandises en cas de mobilisation totale de l'armée (*J. O.*, 13 juillet, p. 4789).

Loi du 13 juillet 1906 modifiant les lois des 11 janvier 1892, 28 février 1899, 21 décembre 1905, et 29 mars 1906 (Tarif des douanes) (*J. O.*, 14 juillet, p. 4835).

Décret du 30 avril 1906 autorisant les manufactures de l'Etat à cesser la fabrication et la vente de certaines espèces d'allumettes en bois (*J. O.*, 5 mai, p. 3120).

Décret du 8 juin 1906 fixant les traitements et les classes que comporte le cadre des commis principaux de tous les services de l'administration des contributions indirectes (*J. O.*, 12 juin, p. 3974).

Décret du 13 juin 1906 relatif à la dénaturation des sucres et sirops de turbinage appelés à bénéficier des dispositions de la loi du 5 juillet 1904 (Emploi du sucre destiné à l'alimentation du bétail) (*J. O.*, 20 juin, p. 4178).

Décret du 4 juillet 1906 complétant divers tableaux annexés au décret du 4 septembre 1901 (Sels destinés à l'industrie) (*J. O.*, 8 juillet, p. 4657).

Audience solennelle de la Cour des comptes du 11 mai 1906 : déclaration sur les comptes de l'année 1904; déclaration sur la situation définitive de l'exercice 1904 (*J. O.*, 15 mai, p. 3380).

Audience solennelle de la Cour des comptes du 12 juillet 1906 (*J. O.*, 14 juillet, p. 4871).

Tableaux présentant pour l'année 1905 l'ensemble des renseignements applicables aux sucres de toute origine (*J. O.*, 1er juillet, p. 529, édition complète).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Loi du 13 juillet 1906 réintégrant dans les cadres de l'armée le lieutenant-colonel d'infanterie en réforme Picquart, avec le grade de général de brigade (*J. O.*, 14 juillet, p. 4837).

Loi du 13 juillet 1906 réintégrant dans les cadres de l'armée le capitaine d'artillerie breveté Dreyfus avec le grade de chef d'escadron (*J. O.*, 14 juillet, p. 4837).

Décret du 27 avril 1906 modifiant le décret du 3 mars 1885 (Suppression des enfants de troupe) (*J. O.*, 3 mai, p. 3048).

Décret du 30 avril 1906 (Rapport du ministre de la Guerre) relatif aux nominations dans le corps du contrôle de l'administration de l'armée (*J. O.*, 3 mai, p. 3048).

Décret du 30 avril 1906 (Rapport du ministre de la Guerre) portant modification au règlement sur le service des places (*J. O.*, 5 mai, p. 3131).

Décret du 8 mai 1906 (Rapport du ministre de la Marine) portant organisation du personnel des agents techniques, des directions de travaux hydrauliques et **arrêté** du ministre de la Marine du même jour déterminant les conditions d'examen pour l'emploi d'adjoint de 3e classe des travaux hydrauliques (*J. O.*, 13 mai, p. 3306).

Décret du 14 mai 1906 (Rapport du ministre de la Guerre) modifiant le décret du 3 janvier 1891 portant organisation du service dans les états-majors (*J. O.*, 1er juin, p. 3749).

Décret du 18 mai 1906 suivi d'une instruction et d'une circulaire du ministre de la Guerre du même jour relatif à l'institution de l'école du service de santé militaire (*J. O*, 27 mai, p. 3630).

Décret du 18 mai 1906 suivi d'une instruction et d'un règlement du ministre de la Guerre du même jour relatif au recrutement des pharmaciens militaires (*J. O.*, 27 mai, p. 3636).

Décret du 21 mai 1906 (Rapport du ministre de la Marine) portant dérogation aux dispositions du décret du 15 janvier 1900 relatif à l'organisation du personnel des dessinateurs de la marine (*J. O.*, 24 mai, p. 3586).

Décret du 22 mai 1906 (Rapport du ministre de l'instruction publique et des cultes) réglant les conditions dans lesquelles sera constaté la continuation des études des élèves ecclésiastiques ayant obtenu la dispense de l'article 23 de la loi du 15 juillet 1889 ou leur situation de ministre du culte rétribué par une association cultuelle (*J. O.*, 28 mai, p. 3563).

Décrets du 29 mai 1906 (rapport des ministres de la guerre et des colonies) portant modification à l'organisation des troupes de l'Afrique occidentale française (*J. O.*, 8 juin, p. 3879).

Décret du 1er juin 1906 prorogeant jusqu'au 9 octobre 1906 la période d'engagements volontaires spéciaux ouverte par le décret du 13 avril 1906 (*J. O.*, 3 juin, p. 3802).

Décret (publié sous forme de rapport du ministre de la marine au Président de la République approuvé par celui-ci en date du 4 juin 1906) réglementant la situation des premiers maîtres élèves officiers qui échouent à l'examen d'admissibilité au grade d'enseigne de vaisseau (*J. O.*, 4, 5, 6 juin, p. 3823).

Cet acte publié à l'*Officiel* sous le titre de « Rapport » approuvé par le Président de la République complète un décret du 30 avril 1897.

Décret (publié sous forme de rapport du ministre de la marine au Président de la République approuvé par celui-ci en date du 4 juin 1906) relatif à l'admission dans la gendarmerie maritime des officiers de l'armée de terre (*J. O.*, 8 juin, p. 3882).

Décret du 5 juin 1906 modifiant les décrets des 24 avril 1906 et 28 mars 1888 relatifs à l'attribution de médailles d'honneur (*J. O.*, 8 juin, p. 3882).

Décret du 6 juin 1906 (Rapport du ministre de la justice) portant réglementation de la transmission des pourvois en cassation formés par application de l'article 44 de loi du 17 avril 1906 (*J. O.*, 7 juin, p. 3837). Erratum (*J. O.*, 1er juillet, p. 4466).

Transmission des pourvois contre les décisions rendues en temps de paix par les conseils de guerre et tribunaux maritimes et en tout temps contre les jugements des tribunaux maritimes commerciaux prévus par l'article 11 de la loi du 10 mars 1891 et des tribunaux maritimes spéciaux prévus par l'article 10 de la loi du 31 mai 1854 sur l'exécution des travaux forcés.

Décret (publié sous forme de rapport du ministre de la marine au Président de la République approuvé par ce dernier en date du 10 juin 1906) relatif au rang des ingénieurs des ponts et chaussées attachés au ministère de la marine (*J. O.*, 24 juin, p. 4277).

Décret du 16 juin 1906 relatif à l'incorporation des élèves des écoles énumérées dans les articles 23 et 26 de la loi du 21 mars 1905 (*J. O.*, 22 juin, p. 4229).

Décret du 21 juin 1906 (Rapport des ministres de la guerre et des colonies) relatif à l'organisation des troupes coloniales (*J. O.*, 26 juin, p. 4330).

Décret du 21 juin 1906 (Rapport du ministre de la guerre) modifiant les dispositions relatives aux engagements et rengagements dans les troupes coloniales (*J. O.*, 26 juin, p. 4334).

Décret du 21 juin 1906 (Rapport des ministres de la guerre et des colonies modifiant le décret du 14 novembre 1904 sur le recrutement et les réserves indigènes en Afrique occidentale française, en vue de les mettre en concordance avec le décret du 25 septembre 1905 sur les pensions des militaires indigènes des troupes coloniales (*J. O.*, 27 juin, p. 4373).

Décret du 21 juin 1906 (Rapport des ministres de la guerre et des colonies) modifiant le décret du 1er novembre 1904 sur l'organisation des réserves indigènes en Indo-Chine, en vue de les mettre en concordance avec le décret du 25 septembre 1905 sur les pensions des militaires indigènes des troupes coloniales (*J. O.*, 27 juin, p. 4374).

Décret du 4 juillet 1906 (Rapport du ministre de la guerre) portant modification à la composition de divers régiments et bataillons d'artillerie (*J. O.*, 11 juillet, p. 4732).

Décret du 9 juillet 1906 (Rapport du ministre de la marine) relatif à l'organisation du corps des marins indigènes dits baharia en Tunisie (*J. O.*, 11 juillet, p. 4736).

Décret du 4 juillet 1906 (Rapport du ministre de la guerre) relatif aux congés accordés aux militaires pour se rendre outre-mer ou pour se rendre de l'Afrique

ou de la Corse sur un point quelconque de la colonie et de l'île (*J. O.*, 14 juillet p. 4864.)

Arrêté du ministre de la guerre du 26 mai 1906 relatif à l'admission des ouvriers d'art au bénéfice des dispositions du décret du 13 avril 1906 permettant de s'engager dans les conditions de l'avant-dernier alinéa de l'article 99 de la loi du 15 juillet 1889 (*J. O.*, 27 mai, p. 3638).

Arrêté du ministre de la guerre (sans date) relatif à l'application du décret du 13 avril 1906 portant réouverture des engagements spéciaux (*J. O.*, 13 mai, p. 3305).

Circulaire du ministre de la guerre du 14 mai 1906, relative aux périodes d'instruction régimentaire que les officiers admis à l'école supérieure de guerre doivent accomplir dans les armes autres que leur arme d'origine, soit avant leur entrée à la dite école, soit une fois breveté au cours du stage d'état-majors (*J. O.*, 1er juin, p. 3754).

Circulaire du ministre de la guerre du 27 mai 1906 relative à l'appel des officiers d'administration du cadre auxiliaire du service de santé en 1906 (*J. O.*, 28 juin, p. 4138).

Circulaire du ministre de la guerre du 27 mai 1906 relative à l'appel des médecins de réserve et de l'armée territoriale (*J. O.*, 18 juin, p. 4138).

Instruction du ministre de la guerre du 3 juillet 1906 pour l'application du décret du 25 septembre 1905 sur les pensions des militaires indigènes (*J. O.*, 8 juillet, 4662).

Rapport au ministre de la marine sur le fonctionnement du comité d'examen des comptes des travaux de la marine pendant l'année 1904 (*J.O.*, 12 juin, p. 287-347, éd. complète).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Décret du 30 avril 1906 relatif aux écoles supérieures de commerce reconnues par l'Etat (*J. O.*, 3 mai, p. 3046).

Décret du 7 juin 1906 relatif aux droits d'examen de certificat d'aptitude et de diplôme à acquitter par les aspirants à la licence en droit (*J. O.*, 9 juin, p. 3904).

Rapport de M. Edouard Petit sur l'éducation populaire en 1905-1906 : en date du 12 mai 1906 (*J. O.*, 21 mai, p. 259, édition complète).

ASSISTANCE PUBLIQUE. INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Décret du 14 avril 1906 relatif aux recettes et dépenses du service de l'assistancee obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables (*J. O.*, 11 mai, p. 3250).

Décret du 12 mai 1906 portant réglement d'administration publique sur la constitution des sociétés d'assurances-vie à forme mutuelle ou tontinière (*J. O.*, 15 mai, p. 3374). Errata (*J. O.*, 16 mai, p. 3415).

Décret du 9 juin 1906 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de l'article 8 de la loi du 17 mars 1905 relativement au placement de l'actif des entreprises d'assurances sur la vie (*J. O.*, 16 juin, p. 4016) Errata (*J. O.*, 15 juin, p. 4048.

Décret du 22 juin 1906 relatif à l'enregistrement des entreprises d'assurances sur la vie (*J. O.*, 28 juin, p. 4392). Erratum (*J. O.*, 28 juin, p. 4393).

Décret du 22 juin 1906 relatif à la réserve des entreprises d'assurances sur la vie (*J. O.*, 29 juin, p. 4418).

Décret du 22 juin 1906 relatif aux conditions dans lesquelles doivent être gérées les entreprises à formes tontinières (*J. O.*, 21 juin, p. 4394). Erratum (*J. O.*, 29 juin, p. 4418).

Décret du 22 juin 1906 relatif aux conditions de fonctionnement des entreprises de gestion d'assurances sur la vie (*J. O.*, 28 juin, p. 4395).

Décret du 25 juin 1906 relatif au dépôt de valeurs à la caisse de dépôts et consignations pour les entreprises étrangères d'assurances sur la vie (*J. O.*, 29 juin, p. 4394). Erratum (*J. O.*, 29 juin, p. 4418).

Rapport adressé au Président de la République par la commission supérieure des caisses d'assurances en cas de décès ou en cas d'accidents sur les opérations de ces caisses pendant l'année 1905 (*J. O.*, 26 juin, p. 4302).

Rapport au Président de la République sur les opérations des caisses d'épargne ordinaires pendant l'année 1904. Rapport sur l'ensemble des opérations des caisses d'épargne ordinaires et de la caisse nationale d'épargne en 1904 (*J. O.*, 1er juillet, p. 499, éd. complète).

Rapport au Président de la République relatif aux opérations de la caisse nationale des retraites pour la vieillesse pendant l'année 1905 (*J. O.*, 6 juillet, p. 539, éd. complète).

SANTÉ PUBLIQUE

Loi du 22 juin 1906 modifiant l'article 26 de la loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique (*J. O.*, 24 juin, p. 4273).

Loi du 30 juin 1906 portant abrogation des prescriptions de l'article 16 de la loi du 21 germinal an XI relative à la prestation de serment des pharmaciens diplômés (*J. O.*, 2 juillet, p. 4505).

Décret du 4 mai 1906 concernant la destruction des rats à bord des navires provenant des pays contaminés de peste (*J. O.*, 13 mai, p. 3298).

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Décret du 22 mai 1906 relatif au congé illimité des ingénieurs des ponts et chaussées et des mines (*J. O.*, 23 mai, p. 3562).

Décret du 26 mai 1906 modifiant le décret du 28 mars 1888 instituant une commission unique pour l'examen des comptes des compagnies de chemins de fer (*J. O.*, 2 juin, p. 3778).

Décret du 22 juin 1906 relatif à l'organisation du cadre du personnel des chimistes de l'Ecole nationale supérieure des mines (*J. O.* 3 juillet, p. 4526).

Arrêté du ministre des travaux publics du 9 mai 1906 (Rapport au ministre du conseiller d'Etat directeur du chemin de fer, modifiant l'arrêté du 4 novembre 1899 sur la durée du travail et du repos des mécaniciens et chauffeurs des chemins de fer (*J.O.*, 10 mai, p. 3233).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 5 juin 1906 relatif à certains fonctionnaires de l'administration des postes et télégraphes (*J. O.*, 13 juin, p. 3990).

Décret du 9 juin 1906 (Rapport du ministre des travaux publics) relatif à l'organisation du conseil d'administtraion des postes et des télégraphes (*J. O.*, 11 juin, p. 3950).

Décret du 9 juin 1904, relatif à l'établissement des tableaux d'avancement du personnel des services extérieurs des postes et des télégraphes (*J. O.*, 11 juin, p. 3952).

Décret du 9 juin 1906 portant organisation de conseils de discipline régionaux et d'un conseil central de discipline chargés de l'examen des affaires disciplinaires concernant le personnel des services extérieurs de l'administration des postes et des télégraphes (*J. O.*, 11 juin, 3953).

Arrêté du ministre des travaux publics du 9 juin 1906 déterminant la composition des commissions de classement chargées de formuler les propositions pour l'avancement du personnel des services extérieurs des postes et des télégraphes (*J. O.*, 11 juin, p. 3955).

Arrêté du ministre des travaux publics du 9 juin 1906 relatif au fonctionnement des conseils de discipline régionaux de l'administration des postes et des télégraphes (*J. O.*, 11 juin, p. 3955).

QUESTIONS DIVERSES

Rapport adressé au Président de la République sur la situation des halles de Paris en 1905 (*J.O.*, 2 mai, p. 3015).

Rapport de M. Paul Dislère au Président de la République sur le fonctionnement en 1905 de la caisse des recherches scientifiques (*J. O.*, 14 mai, p. 247, édition complète).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé par le garde des sceaux, président du conseil à Paray-le-Monial le 29 avril 1906 (*J.O.*, 1er mai, p. 2979).

Discours prononcé à Lyon le 3 mai 1906 par M. Clémenceau, ministre de l'intérieur (*J. O.*, 5 mai, p. 3134).

Discours du sous-secrétaire d'Etat des beaux arts le 26 mai 1906 à l'inauguration du monument de Corneille (*J. O.*, 29 mai, p. 3680).

Discours prononcé par le sous-secrétaire d'Etat aux beaux arts le 6 juin 1906 à l'inauguration du monument de Corneille à Rouen (*J. O.*, 11 juin, p. 3958).

Discours prononcé le 12 juin 1906 par le sous-secrétaire d'Etat aux beaux arts à l'inauguration de la statue d'Alexandre Dumas (*J. O.*, 13 juin, p. 3995).

Discours du sous-secrétaire d'Etat aux Beaux-Arts à l'inauguration du monument de Benjamin Godard, le 15 juin 1906 (*J. O.*, 15 juin, p. 4655).

Discours prononcé par le ministre de l'Agriculture, le 24 juin 1906, à l'inauguration du monument élevé à la mémoire du professeur Nocard (*J. O.*, 26 juin p. 4354).

Discours prononcé le 3 juillet 1906, par le sous-secrétaire d'Etat des Beaux-Arts, à la distribution des récompenses de la société des artistes français (*J. O.*, 4 juillet, p. 4550).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

MAI-JUIN, 1er au 15 JUILLET 1906

SÉNAT

Projets et propositions de loi

Amnistie. — Projet de loi adopté par la Chambre, relatif à l'— (Rapport). (Extrême urgence). Faits de grève. Invocation des faits visés par l'amnistie pour motiver une exclusion d'admission à un barreau. Amnistie des faillis (*J. O.*, 13 juillet, p. 799). (Adoption).

Armée. — Projet de loi portant modification de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'—. Première délibération. Sous officiers rengagés ou commissionnés (*J. O.*, 11 juillet, p. 770). (Urgence). (Adoption).

Armée. — Projet de loi adopté par la Chambre, portant réintégration dans l'armée du lieutenant-colonel Picquart avec le grade de général de brigade. (Urgence) (*J. O.*, 14 juillet, p. 836). (Adoption).

Armée. — Projet de loi adopté par la Chambre, portant réintégration dans l'armée du capitaine Dreyfus. (Urgence). (*J. O.*, 14 juillet, p. 834). (Adoption).

Avancement dans l'armée active. — Projet de loi portant modification de l'article 2 de la loi du 13 avril 1832 sur l'—. Première délibération. (Urgence). Nomination des sous-officiers. Situation des caporaux (*J. O.*, 6 juillet, p. 759). (Adoption).

Budget de l'exercice 1899. — Projet de loi adopté par la Chambre portant règlement définitif du — (*J. O.*, 8 juin, p. 645). (Adoption).

Budget de l'exercice 1906. — Projet de loi adopté par la Chambre, portant ouverture de crédits spéciaux d'exercices clos et d'exercices périmés (*J. O.*, 12 juillet, p. 789). (Adoption).

Budget de l'exercice 1907. — Projet de loi adopté par la Chambre, relatif au — (Contributions directes et taxes assimilées). (Urgence). Rapport (*J. O.*, 14 juillet, p. 823). (Adoption).

Cautionnements des comptables. — Projet de loi adopté par la Chambre, concernant les oppositions et significations à faire sur les — (Première délibération). (*J. O.*. 13 juillet, p. 806). (Adoption).

Code de commerce. — Proposition de loi adoptée par la Chambre, ayant pour objet de compléter l'article 578 du — en ce qui concerne les dommages-intérêts dus sur les marchés à livrer par les acheteurs en suspension de paiements. (Urgence). (*J. O.*, 9 juin, p. 664). (Rejet du passage à la discussion des articles).

Code forestier. — Projet de loi adopté par la Chambre, relatif à la réglementation du pâturage dans les forêts soumises au régime forestier, portant abrogation de l'article 75 du — et modification des articles 69, 72 et 110 du même —. Première délibération. (Urgence) (*J. O.*, 12 juillet, p. 794). (Adoption).

Code forestier. — Projet de loi adopté par la Chambre, portant addition à

l'article 90 du —, relatif aux coupes extraordinaires dans les bois des communes et établissements publics. Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 12 juillet, p. 794). (Adoption).

Code forestier. — Projet de loi adopté par la Chambre, relatif à l'abaissement des pénalités en matière forestière, portant abrogation de l'article 146 du — et modifications des articles 24, 28, 31, 45, 46, 54, 70, 73, 78, 144, 192, 199 et 203 du même Code. Première délibération (Urgence). (*J. O.*, 12 juillet, p. 795). (Adoption).

Conseils généraux. — Proposition de loi portant modification des articles 58, 59, 60, 61, 62 de la loi du 10 août 1871 sur les —. Prise en considération (*J. O.*, 29 juin, p. 713).

Conserves de sardines, légumes et prunes. — Proposition de loi adoptée par la Chambre, relative à la protection des — contre la fraude étrangère. (Urgence) (*J. O.*, 20 juin, p. 700). (Adoption).

Corps de santé de la marine. — Projet de loi portant organisation du —. Première délibération. (Urgence) (*J. O.*, 12 juillet, p. 790). (Adoption).

Couchage des troupes. — Projet de loi concernant l'organisation du service du couchage et de l'ameublement dans les troupes métropolitaines à partir du 1er avril 1907. Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 12 juillet, p. 795). (Adoption).

Distributions d'énergie. — Proposition de loi adoptée par la Chambre sur les —. (Urgence). (*J. O.*, 13 juin, p. 673). (Adoption).

Douanes. — Projet de loi adopté par la Chambre, suspendant les droits de — sur certaines marchandises en cas de mobilisation totale de l'armée. (Urgence). (*J. O.*, 12 juillet, p. 791). (Adoption).

Enfants assistés. — Projet de loi concernant le service des —. (Urgence) (*J. O.*, 14 juillet, p. 829). (Adoption).

Pharmaciens diplomés. — Proposition de loi, adoptée par la Chambre, tendant à abroger les prescriptions de l'article 16 de la loi du 21 germinal an XI relative à la prestation de serment des pharmaciens diplômés. Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 22 juin, p. 711). (Adoption).

Propriété industrielle. — Projet de loi adopté par la Chambre relatif à l'application en France des conventions internationales concernant la —. Première délibération. (Urgence) (*J. O.*, 22 juin, p. 704). (Adoption).

Repos hebdomadaire. — Proposition de loi adoptée par la Chambre, tendant à établir le — en faveur des employés et ouvriers. Suite de la première délibération (*J. O.*, 13 juin, p. 676; 15 juin, p. 691). (Adoption). Deuxième délibération (*J. O.*, 30 juin, p. 717 ; 4 juillet, p. 731 ; 6 juillet, pp. 751-762). (Adoption).

Responsabilité des communes en cas d'émeutes. — Proposition de loi de M. Gourju, portant modification de l'article 108 de la loi du 5 avril 1884. Suite de la deuxième délibération. Responsabilité de l'Etat (*J. O.*, 8 juin, p. 648 ; 9 juin, p. 659 ; 11 juillet, p. 775). Importance des dommages-intérêts. Recours de l'Etat contre la commune. Régime de la ville de Paris (*J. O.*, 11 juillet, p. 779).

Santé publique. — Projet de loi adopté par la Chambre, modifiant l'art. 26 de la loi du 15 février 1902, relative à la protection de la santé publique (*J. O.*, 9 juin, p. 664). (Adoption).

Tarif des douanes. — Projet de loi adopté par la Chambre, portant modification des lois des 11 janvier 1892, 28 février 1899 ; 21 décembre 1905 et

29 mars 1906 (—). Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 14 juillet, p. 820). (Adoption).

Tarif des douanes. — Projet de loi adopté par la Chambre, portant modification de la loi du 11 janvier 1892 (—). Urgence (*J. O.*, 14 juillet, p. 827). (Adoption).

Traité franco-égyptien. — Projet de loi adopté par la Chambre, portant approbation du — de commerce et de navigation signé le 26 novembre 1902. Rapport (*J. O.*, 11 juillet, p. 785). Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 14 juillet, p. 820). (Adoption).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi

Alcools d'origine industrielle. — Projet de loi portant fixation du taux de la taxe de fabrication sur les —. Rapport (*J. O.*, 11 juillet, p. 2235).

Amnistie. — Projet et proposition de loi relatifs à l'—. Grèves du Nord. Complot bonapartiste et royaliste. Facteurs révoqués. Crimes de meurtre et d'incendie. Grévistes des administrations publiques (*J. O.*, 11 juillet, p. 2213 ; 12 juillet, p. 2239). Délit de presse. Délits et contraventions relatifs à l'application de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat. Militaires condamnés. Déserteurs et insoumis. Contraventions de douane. Délits automobiles. Contraventions aux lois sur la protection des travailleurs. Liquidés judiciaires et faillis. Impossibilité d'invoquer les faits amnistiés dans un dossier de fonctionnaire ou pour servir de base à une décision d'exclusion du conseil de l'ordre d'un barreau d'avocats (*J. O.*, 12 juillet, p. 2242). Droits des tiers. Facteurs réintégrés. Officiers frappés à la suite d'un fait visé par l'amnistie. Complot réactionnaire. Réintégration des agents des administrations publiques frappés pour faits de grève (*J. O.*, 12 juillet, p. 2258). (Adoption).

Armée. — Projet de loi portant modification de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'—. Sous-officiers (*J. O.*, 14 juillet, p. 2347). Rapport. Urgence. (Adoption).

Armée. — Projet de loi portant réintégration dans les cadres de l'armée du lieutenant-colonel Picquart avec le grade de général de brigade. Rapport. Urgence (*J. O.*, 14 juillet, p. 2356). (Adoption).

Armée. — Projet de loi portant réintégration dans les cadres de l'armée du capitaine Dreyfus avec le grade de chef d'escadron. Rapport. Urgence (*J. O.*, 14 juillet, p. 2355). (Adoption).

Avancement dans l'armée. — Projet de loi adopté par le Sénat, portant modification de l'article 2 de la loi du 14 avril 1832 sur l'—. Sous-officiers. Rapport (*J. O.*, 12 juillet, p. 2279 : *J. O.*, 13 juillet, p. 2303). (Adoption).

Budget de l'exercice 1907. — Projet de loi portant fixation du —. (Contributions directes et taxes assimilées). Interpellation de M. Merle sur le projet d'impôt sur le revenu du gouvernement. Interpellation de M. Lafferre relativement à la crise viticole. Interpellations de MM. Brousse et Munin-Bourdin, relativement à la crise viticole. Interpellation de M. Louis Martin sur le même sujet. Interpellation de M. Dumont sur les mesures que le gouvernement compte prendre ou demander pour réprimer les fraudes sur les valeurs mobilières (*J. O.*, 13 juillet, pp. 2287, 2307 ; 14 juillet, p. 2336). Discussion du projet de loi (*J. O.*, 14 juillet, p. 2345). (Adoption).

Code forestier. — Projet de loi adopté par la Chambre, modifié par le Sénat,

relatif à l'abaissement des pénalités en matière forestière, portant abrogation de l'article 146 du Code forestier et modification des articles 24, 28, 31, 45, 46, 54, 70, 73, 78, 144, 199 et 203 du même — (*J. O.*, 14 juillet, p. 2370). (Urgence). (Adoption).

Election des députés. — Proposition de loi tendant à modifier le régime électoral de la Chambre des députés. Rétablissement du scrutin de liste. (Urgence). (*J. O.*, 4 juillet, p. 2128).

Fraudes sur les vins. — Projet de loi concernant la répression des —. (Urgence). (*J. O.*, 14 juillet, p. 2369). (Adoption).

Poste. — Projet de loi concernant la circulation par la —, dans le service intérieur, des circulaires électorales, bulletins de vote et cartes électorales. (Urgence). (*J. O.*, 7 juillet, p. 2154). (Adoption).

Repos hebdomadaire. — Proposition de loi adoptée par le Sénat, tendant à établir le — en faveur des employés. Première délibération. (Urgence). (*J. O.*, 11 juillet, p. 2210). (Adoption).

Responsabilité civile des instituteurs. — Proposition de loi de M. Pierre Dupuy, relative à la —. Urgence. (*J. O.*, 15 juin, p. 1955).

Tarif des douanes. — Projet de loi portant modification de la loi du 11 janvier 1892 (—). Rapport (*J. O.*, 12 juillet, p. 2277; *J. O.*, 13 juillet, p. 2305). (Adoption). Projet de loi adopté par la Chambre, modifié par le Sénat Rapport. Urgence (*J. O.*, 14 juillet, p. 2366). (Adoption).

Tarif des douanes. — Projet de loi portant modification des lois des 14 janvier 1892, 28 février 1899, 24 décembre 1905 et 29 mars 1906 (—). Rapport (*J. O.*, 7 juillet, p. 2172). (Urgence). (*J. O.*, 10 juillet, p. 2184). (Adoption).

QUESTIONS ET INTERPELLATIONS. PROJETS DE RÉSOLUTION

Affaire Dreyfus. — Interpellation de M. de Pressensé sur les mesures que le gouvernement compte prendre à la suite de l'arrêt de la Cour de cassation, soit pour réparer les injustices commises, soit pour exercer des sanctions disciplinaires à l'égard des officiers dont la procédure de revision a relevé les manœuvres criminelles ou frauduleuses postérieurement à l'amnistie de 1899 (*J. O.*, 14 juillet, p. 2359).

Amnistie. — Projet de résolution de M. Paul Constans invitant la Chambre à nommer une commission chargée d'examiner les projets et propositions de loi relatifs à l'— (*J. O.*, 23 juin, p. 2045). (Rejet).

Bureaux de bienfaisance. — Question de M. Grousseau sur le point de savoir si les — et d'assistance peuvent supprimer les secours aux familles dont les enfants fréquentent les écoles libres (*J. O.*, 13 juillet, p. 2299).

Commissions de la Chambre. — Projet de résolution de M. J.-L. Breton, concernant le mode de nomination des 16 grandes —. Rapport de M. L. Martin (*J. O.*, 20 juin, p. 2020). (Urgence). Rejet (*J. O.*, 22 juin, p. 2046). Projet de résolution de MM. Colliard, Groussier, etc. sur le même objet. Urgence et renvoi aux bureaux (*J. O.*, 22 juin, p. 205). Projet de résolution de MM. Labori et Lemire sur le même objet. (Urgence et renvoi aux bureaux). (*J. O.*, 22 juin, p. 2053). Discussion (*J. O.*, 27 juin, p. 2090).

Elections contestées. — Projet de résolution de MM. Spronck, Tournade et Denis, concernant la procédure d'enquête pour les — (*J. O.*, 10 juillet, p. 2184). (Urgence). (Adoption).

Exposition de Saint-Louis. — Question de M. Gérald au ministre du commerce au sujet du palmarès de l'— (*J. O.*, 10 juillet, p. 2193).

Instituteurs libres.— Projet de résolution de M. Aynard, invitant le gouvernement à lever l'interdiction d'enseigner prononcée contre plusieurs —. (*J. O.*, 12 juillet, p. 2272). (Renvoi à la commission.

Ouvriers mineurs. — Interpellation de M. Basly au sujet de la décision prise par le service des mines du Pas-de-Calais, autorisant les compagnies houillères à prescrire à leurs ouvriers des heures de travail supplémentaires (*J. O.*, 7 juillet, p. 2154).

Politique générale du ministère. — Interpellations de MM. Gérault-Richard, Zevaès, de Castellane et Jaurès sur la — (*J. O.*, 13 juin, p. 1939 ; 15 juin, p. 1957; 16 juin, p. 1974 ; 19 juin, p. 1983 ; 20 juin, p. 2095 ; 22 juin, p. 2023).

La session ordinaire de 1906 a été close par décret du 13 juillet 1906.

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Droit international public et Histoire diplomatique.

EDUARDO CIMBALI. — *La Politica coloniale conforme al nuovo indirizzo del' diritto internazionale e alla vera civiltà.* Roma, Lux éd., 1906, 1 vol., 72 pages.

Cette brochure est l'introduction au cours de droit international donné à l'Université de Sassari, pendant l'année scolaire 1905-1906, par le professeur E. Cimbali.

L'auteur s'attache à démontrer que la politique coloniale actuellement suivie est une politique d'arbitraire et de barbarie... Il montre ce qu'elle devrait être pour être bienfaisante.

GEORGES SCELLE. — *La traite négrière aux Indes de Castille. Contrats et traités d'Assiento. Etude de droit public et d'Histoire diplomatique puisée aux sources originales et accompagnée de plusieurs documents inédits.* Préface de A. PILLET. Paris, 1906, Larose et Tenin éd., 2 volumes, t. I, XXIII-845 pages; tome II, XXVII-715 pages.

Les contrats d'Assiento sont de grands contrats de fourniture ayant pour objet de peupler les possessions espagnoles et portugaises de l'Amérique d'esclaves arrachés à leur patrie africaine. Cette fourniture de la main-d'œuvre noire aux Indes Occidentales fut l'une des plus graves préoccupations de la monarchie espagnole. L'Espagne avait reconnu, en effet, qu'il lui fallait livrer à la culture ses immenses possessions coloniales; or les blancs n'y pouvaient pas travailler, et les indigènes effrayés, déjà décimés par leurs conquérants, et répugnant au travail manuel, n'offraient pas une ressource suffisante. De là vint la coutume d'aller chercher dans les comptoirs de la côte occidentale d'Afrique les hommes capables de mettre en valeur les richesses naturelles des Indes Occidentales. C'est ce trafic que décrit M. Scelle. L'auteur étudie les différents systèmes tour à tour employés : monopole au profit d'un seul concessionnaire, licences accordées à tous les navigateurs qui voudraient se livrer à ce trafic; exploitation par l'Etat, etc., sans compter le commerce de contrebande. Dans sa préface, M. Pillet déclare justement que « le travail de M. Scelle ne constitue pas seulement la contribution la plus importante qui ait jamais été fournie à l'histoire de la traite, il est aussi un gros et fort intéressant chapitre de l'histoire du monopole du commerce dans les colonies ».

JEAN LAGORGETTE. — *Le rôle de la guerre.* Préface de M. ANATOLE LEROY-BEAULIEU. Paris, 1906, Giard et Brière, éd., 1 vol., XI-700 pages.

Il semble que tout ait été dit sur le rôle de la guerre. Des milliers d'études ont été publiées sur la question. M. Lagorgette, reprenant la formule de M. Tarde, estime que « les détracteurs de la guerre ont été en général assez médiocres, ses apologistes souvent éloquents, tandis que la concurrence était combattue plus brillamment qu'elle n'était défendue ». Ce n'est pas par des déclarations faciles,

des tirades sonores peu nourries de faits qu'il faut combattre la guerre, c'est par le raisonnement scientifique. De plus, ce n'est pas par tel ou tel côté qu'il faut examiner la question, c'est le phénomène en son entier qu'il faut étudier. Au point de vue sociologique, la guerre soulève deux problèmes : 1° La guerre a-t-elle un rôle ? Lequel ? 2° Quels sont les moyens les mieux adaptés à l'établissement de la paix ? Telles sont les questions qu'examine l'auteur avec une « maturité, une conscience et un savoir » auxquels rend hommage le préfacier M. A. Leroy-Beaulieu.

Après avoir cherché une définition de la guerre, proposé une nouvelle classification de ses causes et une philosophie des guerres d'accord avec les données actuelles sur l'évolution des sociétés, M. Lagorgette étudie dans une première partie les *mobiles impulsifs* de la guerre dans les temps primitifs et dans les temps modernes et examine les possibilités de limitation et de suppression. Dans une deuxième partie, sont examinées la guerre considérée *comme moyen pour un but non envisagé comme juridique* (cannibalisme, luttes alimentaires, razzias, pillages, guerres génésiques et d'esclavage, guerres de conquêtes, guerres commerciales, coloniales, religieuses, nationales, ethniques, sociales, privées, civiles, etc...), et la guerre considérée *comme moyen pour un but juridique*, — étude qui donne lieu à une digression sur l'idée de droit. La troisième partie de l'ouvrage envisage la guerre *comme moyen pour un but générique*, expose et critique les apologies sentimentales, religieuses ou à prétentions scientifiques, examine les effets généraux directs et par sélection (effets physiologiques, économiques, financiers, domestiques, sociaux, intellectuels, esthétiques, etc.) et traite du militarisme. Dans la quatrième partie enfin, l'auteur examine dans quelle mesure la guerre est une fatalité inéluctable et les voies et moyens d'y remédier. L'ouvrage se termine sur une énumération des divers projets de paix élaborés par les pacifistes et propose des solutions également éloignées des illusions des utopistes et du pessimisme des partisans de ce « mal nécessaire ».

John C. Hildt, *Early Diplomatic Negotiations of the United States with Russia* (*Johns Hopkins University Studies*), mai-juin 1906, Baltimore, 1 vol., 195 p.

L'objet de cette intéressante étude est l'histoire des premiers rapports qui se sont établis entre les Etats-Unis et la Russie, depuis la mission de Francis Dana en 1780 jusqu'au traité de 1824.

Luis M. Drago. — *Cobro coercitivo de Deudas Publicas*. — Buenos-Aires, 1906, Coni Hermanos, édit., 1 vol., 171 pages.

Publication, à l'occasion de la réunion du Congrès Panaméricain à Rio de Janeiro en 1906, des documents relatifs à la « thèse Drago », posée en 1902 par la République Argentine, devant les Etats-Unis. D'après cette thèse, « toutes les puissances américaines doivent accepter comme principe que la dette publique ne saurait provoquer l'intervention armée, ni encore moins l'occupation matérielle du sol des nations américaines de la part d'une puissance d'Europe ». D'après M. Drago, les Etats-Unis d'Amérique devraient faire triompher ce principe en vertu de la doctrine de Monroë qui doit rester le palladium de toutes les nations américaines. Publication très précieuse.

Franiz Despagnet. — *La République et le Vatican* (1870-1906), avec préface de M. Gabriel Hanotaux. 1 vol. in-18, XI-313 p., Paris, 1906, Larose et Tenin 3 f. 50.

Récit documentaire des relations diplomatiques et contractuelles ayant existé

entre la France républicaine et le Vatican depuis 1870 et les dernières phases de la question romaine jusqu'à la rupture diplomatique et l'abrogation du Concordat par la loi du 9 décembre 1905; il s'achève sur cette conclusion établie, suivant M. Hanotaux, « avec beaucoup de finesse et de force », qu'il faudrait dorénavant un contact direct et une entente honorable dégagée de la vie usuelle et de la nécessité des choses entre les hautes autorités civiles et ecclésiastiques responsables de la paix indispensable, attendu qu'un Concordat, obligatoire seulement par l'effet de la loi qui le promulgue, et susceptible au point de vue constitutionnel d'être abrogé comme tel par l'abrogation même de cette loi, constitue, par contre, au point de vue international, une entente avec le Pape, laquelle ne peut disparaître par la volonté unilatérale de l'Etat, mais doit être effacée dans les formes régulières du droit des gens.

Droit constitutionnel

Les Règlements des Assemblées législatives, édition et traduction, par Félix Moreau, professeur de droit administratif, et Joseph Delpech, professeur agrégé de droit public à l'Université d'Aix-Marseille. Préface de M. Charles Benoist. — 2 vol. gr. in-8° 1906, Giard et E. Brière, 30 francs (*Bibliothèque internationale de droit public, collection* Boucard et Jèze), Tome Ier, LI-679 pages.

Il ne pouvait être question, au moins pour l'heure, de traduire et publier les règlements de tous les Parlements du monde. Les auteurs de cette précieuse collection ont donc choisi, en tenant compte non seulement de l'importance des peuples, mais aussi des particularités que présentent les divers régimes politiques et de l'intérêt qu'offre, ici et là, la vie parlementaire. Ainsi, à côté des grandes nations, ils ont donné place à la Belgique et à la Hollande, à la Suède et à la Norvège, et admis la Grèce qui ne possède qu'une seule Chambre. Des Etats fédératifs, ils ont traduit les règlements des assemblées de l'Empire allemand et ceux de la Prusse ; pour l'Autriche-Hongrie, ceux des Délégations et des deux Parlements cisleithan et transleithan ; pour la Suisse, ceux des assemblées fédérales d'un canton purement représentatif et d'une Landsgemeinde, tandis qu'aux Etats-Unis, ils ont pris seulement les règlements des Chambres de l'Union. Ils ont aussi traduit les Standing Orders anglais, longs, mais si curieux, relatifs aux bills privés. De la sorte, ils paraissent bien avoir rassemblé les textes les plus importants et les plus caractéristiques.— Le premier volume, présentement mis en vente, est consacré à l'Allemagne, à l'Angleterre, à l'Autriche-Hongrie et à la Belgique; le deuxième, complété par un Index alphabétique des plus détaillés, est promis pour la fin de septembre. — Toutes ces traductions ont été faites d'après des publications officielles ou quasi-officielles et sur les dernières éditions ; elles sont, d'autre part, généralement précédées d'une reproduction de lois organiques ou des quelques articles qui, insérés dans le corps même des Constitutions, sont relatifs aux matières de règlement; elles sont dignes de prendre place à côté de la collection des *Constitutions modernes* de MM. F.-R. et P. Dareste, et, comme la connaissance des règlements permet de pousser plus loin, plus profondément, l'étude des institutions politiques et prépare à celle de la coutume parlementaire, il est permis de penser que *les Règlements des Assemblées législatives* viennent offrir aux études de droit constitutionnel et aux essais de réforme de la machine parlementaire, peut-être une direction nouvelle, sûrement un aliment nouveau.

ANTOINE MARCAGGI. — *Les messages présidentiels en France et aux Etats-Unis.* Paris, 1906, Larose et Tenin, 1 vol. in-8°, 185 pages, 4 fr.

Cette monographie, bien documentée et bâtie, a pour but de démontrer que là où, soit par les circonstances, soit par la Constitution, le président est appelé à exercer un pouvoir personnel, les messages sont très actifs, et que, dans le système inverse où le président ne possède que des attributions effacées, les messages sont également effacés.

F. ATGER. — *Essai sur l'histoire des doctrines du contrat social.* Paris, 1906, Alcan, éd. Un volume gr. in-8, 432 pages, 7 fr.

L'auteur expose les différents systèmes de contrat social que l'on rencontre dans l'histoire des doctrines politiques avant et après J.-J. Rousseau.

Il s'efforce d'expliquer les divergences des systèmes en les replaçant dans le milieu social et intellectuel où ils prirent naissance. Le contrat social apparaît ainsi, moins comme une théorie à part que comme un cadre servant aux uns et aux autres à présenter ou à éliminer certaines idées sur la politique, au gré d'un système à appliquer ou d'une tendance sociale à satisfaire. — L'Antiquité, le Moyen-Age, le Seizième, le Dix-Septième, le Dix-Huitième siècle, la Révolution française, de 1815 à 1852, de 1852 à nos jours, tels sont les titres des chapitres dans lesquels l'auteur passe en revue les systèmes d'Epicure, Cicéron, Saint-Augustin, Marsile de Padoue, Nicolas de Cuses, Æneas Sylvius, Junius Brutus, Suarez, Althusius, Grotius, Hobbes, Spinoza, Bossuet, Locke, Wolf, Rousseau, Babœuf, Kant, Fichte, Cabet, Proudhon, Renouvier, Léon Bourgeois.

W. HARRISON MOORE. — *Act of State in English Law.* London 1906, Murray éd., 1 vol. XI-178 pages.

L'expression « Affaire d'Etat » *(matter of State)* désigne, pour les jurisconsultes anglais, la théorie que, en France, nous appelons « Actes de Gouvernement ». La notion est aujourd'hui très stricte des questions qui échappent au contrôle des tribunaux et où la Couronne et ses agents ont un pouvoir discrétionnaire. Néanmoins, il y a encore, en droit anglais, des « *matters of State* », dont l'ensemble constitue la *prérogative absolue* de la Couronne. C'est l'objet de l'étude de M. Harrison Moore, qui expose successivement le « matter of State » au XVIIe siècle, avant la Révolution de 1689, et dans le droit moderne. En particulier, l'auteur étudie l'influence de cette théorie sur la responsabilité personnelle des fonctionnaires de la Couronne lorsqu'ils ont agi en vertu de ce pouvoir discrétionnaire.

A. ESMEIN. — *Eléments de droit constitutionnel français et comparé.* — 4e éd. — 1 vol. gr. in-8, XV-972 p., Paris, 1906, Larose et Tenin, 12 fr.

Quatrième édition d'un livre qui fut, il y a dix ans, à son apparition, un gros événement comme exposé didactique et essai de synthèse du droit public, et qui a été, depuis lors, plusieurs fois soumis à la révision exigée par certains faits nouveaux et quelques œuvres de la littérature la plus récente. Nulle œuvre française ne lui est encore comparable pour la richesse de son ensemble et la rigueur de sa méthode. Les modifications ont, cette fois, consisté, soit dans la reprise de questions comme le droit de suffrage politique des femmes (p. 269-272) et le fonctionnement actuel (p. 168-185), en Angleterre et en France, du gouvernement parlementaire considéré comme la forme la plus souple et la plus perfectionnée du gouvernement représentatif et le sûr moyen pour un pays de connaître la liberté réglée, soit dans le déplacement de certaines théories, comme celle de la

représentation proportionnelle ; celle-ci est étudiée dorénavant (p. 240-266) avec les conséquences du principe de la souveraineté nationale, mais elle est toujours combattue, pour les élections politiques tout au moins, comme un germe de divisions de plus en plus multiples et de faiblesse croissante dans les assemblées législatives et représentatives.

PAUL LELAND HAWORTH. — THE HAYES-TILDEN DISPUTED PRESIDENTIAL ELECTION OF 1876. New-York, 1906. Cleveland : The Burrows Brothers C°.

Exposé de la contestation électorale la plus remarquable qui ait jamais existé dans l'histoire du gouvernement populaire. L'ouvrage est accompagné d'abondantes citations de documents officiels. L'auteur de ce travail, lecteur d'histoire à l'Université de Columbia, a fait là une œuvre très utile.

EUGÈNE PIERRE. SUPPLÉMENT AU TRAITÉ DE DROIT POLITIQUE ÉLECTORAL ET PARLEMENTAIRE, Un fort volume in-8°. Paris, 1906, Quantin, édit.

La méthode en est exposée en ces termes, dans la préface, par l'auteur :

« Pour la commodité des recherches, l'ordre des chapitres a été maintenu ici le même que dans le *Traité*; le *Supplément* suit pas à pas l'ouvrage initial ; chaque affaire y est inscrite sous un numéro qui correspond exactement à celui qu'elle aurait occupé dans le *Traité* s'il avait été refondu. Les numéros auxquels ne se rattachent ni textes ni précédents nouveaux sont conservés avec cette rubrique : *Sans modifications*. Les deux volumes peuvent donc être consultés aussi rapidement que s'ils formaient un livre unique. »

Droit administratif

E. DUPONT. — *La part des communes dans les frais du culte paroissial pendant l'application du Concordat*. Paris, 1906, Rousseau, éd., 1 vol.; VIII-183 pages.

Très utile et très intéressante contribution à l'histoire du droit municipal français et à celle des rapports de l'Eglise et de l'Etat en France au XIX° siècle.

Quand Bonaparte eut décidé de rétablir en France le culte catholique et signé le Concordat, il se préoccupa des moyens de subvenir aux dépenses du culte. Aucun engagement formel n'avait été pris. Le gouvernement n'avait promis un « traitement convenable » qu'aux évêques et aux curés. Mais, en fait, il avait l'intention d'assurer des ressources régulières à tout le clergé. D'autre part, il fallait faire face à des dépenses assez considérables d'organisation, de première installation, sans compter les dépenses régulières, annuelles, qu'allait entraîner le rétablissement du culte. Pour ne point surcharger trop le Trésor public, — très obéré à cette époque, — on rejeta sur les départements et les communes la plus grosse part du budget des cultes, à savoir les frais du culte diocésain et paroissial. Mais c'était là une dépense facultative. Afin de parer à la mauvaise volonté des administrations locales, on dut prendre des mesures : on rendit obligatoires les dépenses mises à la charge des communes, on réorganisa et on dota les fabriques paroissiales; en même temps, l'Etat consentit de nouveaux sacrifices. L'auteur étudie la part des communes dans les frais du culte paroissial au cours du XIX° siècle.

E. MARSALÈS. — *Des contraventions de Grande Voirie et assimilées ; attributions répressives des Conseils de préfecture*. Paris, 1906, Jouve édit., 396 pages.

La sanction des règles protectrices de l'intégrité du domaine public et de son

affectation à l'utilité publique, c'est la contravention de voirie. Très désirable serait une étude d'ensemble de cette sanction. L'auteur ne l'a pas essayée. Il s'est contenté de traiter des infractions qui sont de la compétence des Conseils de préfecture. La chose est d'autant plus regrettable que l'auteur, dans la partie limitée qu'il traite, montre des qualités précieuses de jurisconsulte.

H. Berthélemy. — *Traité élémentaire de Droit administratif*, 4e édition. Paris, 1906, 1 vol., IX-978 pages.

Quatre éditions en cinq années, voilà, pour un livre de droit, un succès peu ordinaire. La *Revue*, l'an dernier (1905, p. 661 et s.), a rendu compte de la 3e édition du *Traité* du professeur Berthélemy. Le professeur Appleton y indiquait la méthode de l'auteur et les idées dominantes qui inspirent tous les développements de l'ouvrage. La 4e édition est trop proche de la 3e pour que de très importants changements y aient pu être introduits. Ce qui constitue la principale différence avec l'édition précédente, c'est le commentaire de la loi sur la séparation des Eglises et de l'Etat, réforme qui, comme le constate le professeur Berthélemy, est « la plus importante de celles qui ont été accomplies depuis cent ans ». On remarquera aussi la place encore plus grande faite dans la nouvelle édition à l'exposé de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Et c'est justice. N'est-ce pas devant les tribunaux que les principes juridiques subissent l'épreuve la plus décisive et la discussion la plus sérieuse ? — Le livre du professeur Berthélemy est ainsi devenu l'ouvrage classique sur le droit administratif français.

John A. Fairlie. — Local Government in Counties, Towns and Villages. Dans *American State Series (Century)*, New-York, 1906.

Dans cet ouvrage, le professeur bien connu de l'Université de Michigan fait un exposé historique et juridique de l'administration locale aux Etats-Unis. Il compare les diverses unités administratives locales dans les différents Etats de l'Union.

Jean Cruet. — Etude juridique de l'arbitraire gouvernemental et administratif. *Des cas où l'autorité gouvernementale et administrative n'est pas tenue, sous des sanctions efficaces, de respecter les droits individuels et la légalité*. Paris, 1906, Rousseau, édit., 1 vol., 467 pages.

La démocratie, écrit l'auteur, doit éliminer l'arbitraire. Or, si, dès maintenant, de nombreuses lois, la plupart votées sous la troisième République, ont commencé l'élimination nécessaire des survivances du césarisme, si l'autorité exécutive est de plus en plus soumise dans son action à des règles obligatoires et sanctionnées, c'est-à-dire au régime du droit, en fait il existe encore beaucoup d'arbitraire administratif. L'auteur étudie : 1° l'*arbitraire des autorités administratives* dans ses rapports avec les droits individuels et dans ses rapports avec la légalité ; 2° l'*arbitraire du juge administratif*. — Travail consciencieux et instructif.

Economie politique

A. M. Sakolski, *The finances of American Trade Unions* (*Johns Hopkins University Studies*, mars-avril 1906), Baltimore, 1 vol. 152 pages.

Enquête sur le développement des principaux *trade unions* américains. L'auteur étudie successivement les revenus (ordinaires et extraordinaires), les dépenses

(dépenses de grève, dépenses résultant des bénéfices alloués aux membres, dépenses générales), l'administration des *trade unions*.

ANNUAIRE DE LA LÉGISLATION DU TRAVAIL, publié par l'*Office du travail de Belgique*: 9e année, 1905. Bruxelles, 1906, Schepens et Cie, éd., 1 vol. XXIII-584 pages. Prix 2 fr. 75.

Recueil très utile qui contient une traduction française des lois et règlements publiés dans les principaux pays en 1904 et 1905 sur la législation du travail.

Sociologie

FRÉDÉRIC LE PLAY d'après lui-même. — *Vie, Méthode, Doctrine. — Notices et Morceaux choisis*, par FERNAND AUBURTIN, maître des requêtes honoraires au Conseil d'Etat. Paris, 1906, V. Giard et E. Brière, éditeurs, un fort volume in-18 avec portrait : Prix. 4 francs.

M. F. Auburtin, maître des requêtes honoraire au Conseil d'Etat, ancien président de la Société d'économie sociale, vient de faire paraître un volume qui permettra, à tous ceux qui n'ont pas le temps d'étudier Le Play dans ses nombreux ouvrages, de le connaître cependant d'une manière précise et à peu près complète.

Le plus simple, pour indiquer l'objet et le contenu de ce volume, est de reproduire le court avertissement par lequel il s'ouvre.

« Dans ce volume, publié sous les auspices de la Société d'économie sociale, à l'occasion du centenaire de son illustre fondateur, on a essayé de présenter en raccourci la vie, la méthode et la doctrine de Frédéric Le Play, exposées par lui-même. C'est un recueil de Morceaux tirés de ses différents ouvrages. Mais Le Play n'était pas comme ces peintres qui fixent définitivement et du premier coup leur pensée sur la toile. Il procédait par retouches. Dans chacun de ses livres, il renvoie à ceux qui ont précédé, et, sans reproduire les anciens tableaux, il les complète au fur et à mesure par de nouveaux traits. Ce mode de travail ne permettait guère qu'un petit nombre de fragments découpés donnât l'idée, suffisamment exacte, d'un monument si vaste et si riche. Aussi a-t-on jugé utile d'y joindre des notices, qui servent comme de cadres, où se placeront et se détacheront en pleine lumière les fortes pages de Le Play. On s'efforcera d'y analyser, avec autant de fidélité que possible, toutes les parties essentielles de son œuvre. C'est donc cette œuvre elle-même, réduite en une sorte de manuel, que l'on souhaiterait d'offrir au public.

« L'ouvrage est divisé en trois livres. Dans le premier, Le Play raconte sa vie ; dans le second, il décrit sa méthode ; dans le troisième, il développe sa doctrine ».

JOSEPH HITIER. — *La dernière évolution doctrinale du socialisme. Le socialisme juridique*. Paris, 1906, Larose et Tenin, éd., 1 broch. 59 pages.

Le socialisme traverse une phase de transformation sur le terrain de l'action ; il abandonne les anciens procédés à allure révolutionnaire. Parallèlement et en corrélation étroite, se poursuit une évolution de caractère doctrinal. Ces tendances nouvelles ont trouvé leur expression dans une formule : le *socialisme juridique*. C'est cet état d'esprit nouveau se traduisant par une méthode nouvelle qu'étudie M. Hitier avec une grande finesse d'observation.

Otto Effertz. — *Les antagonismes économiques*, avec une introduction par Charles Andler, maître de conférences à la Faculté des lettres de Paris. Paris, V. Giard et E. Brière, 1906 (*Bibliothèque internationale d'économie politique*). Un vol. in-8, XXVII, 556 pages, broché 12 fr., relié 13 fr.

M. Effertz commence par exposer le système des intérêts économiques, ceux de l'individu et ceux de la société ; ce lui est une occasion d'étudier, par une méthode nouvelle et avec des principes nouveaux, les fondements de l'économique. Il traite ensuite la question des antagonismes économiques. Il dresse un tableau de ces antagonismes, de ceux qui opposent les individus à la société. — Il trace enfin le plan d'une organisation sociale qui assurerait en toute circonstance le triomphe des intérêts supérieurs.

M. Andler, dans son Introduction, affirme que le système de M. Effertz est destiné à prendre place parmi les systèmes économiques classiques.

L'Éditeur-propriétaire, gérant : E. BRIÈRE.

En Vente à la Librairie V. GIARD & E. BRIERE

Max BOUCARD, Maître des requêtes au Conseil d'Etat et **Gaston JÈZE**, professeur à la Faculté de droit de Lille. — **Eléments de la Science des finances et de la législation financière française.** Deuxième édition entièrement refondue. Considérablement augmentée et mise à jour, 1902. 2 forts volumes in-8 . . . . 20 fr. »»

Max BOUCARD et Gaston JÈZE. — **Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française**, nouvelle édition, 1904, 1 vol. in-8. 10 fr. »»

Gaston JÈZE, Professeur à la Faculté de droit de Lille. — **Etude théorique et pratique sur l'occupation comme mode d'acquérir les territoires en droit international**, 1896. 1 vol. in-8. . . . . 8 fr. »»
Ouvrage couronné par la Faculté de droit de Toulouse et par l'Académie de législation. (Prix du Ministre de l'Instruction publique).

L'année administrative, publiée sous la direction de M. Hauriou, G. Jèze, Ch. Rabany, Mater secrétaire, 1er vol. 1903 ; 2e vol. 1904, chaque vol. . . . . 10 fr. »»

Revue du droit public et de la science politique, publiée sous la direction de M. Boucard et G. Jèze. Abonnement annuel . . . . . 20 fr. »»

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE D'ECONOMIE POLITIQUE

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE

ALFRED BONNET

(SÉRIE IN-8)

COSSA (Luigi), professeur à l'Université de Pavie. — **Histoire des doctrines économiques**, traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de A. Deschamps, 1899. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 11 fr. Broché. . . . . 10 fr. »»

ASHLEY (W. J.), professeur d'histoire économique à Harvard University. — **Histoire et Doctrines économiques de l'Angleterre.** Tome 1. *Le Moyen Age*, traduit par P. Boudois. Tome II. *La fin du Moyen Age*, traduit par S. Bouyssy, 1900. 2 volumes, in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 17 fr. Broché . . . . . 15 fr. »»

SÉE (H.), professeur d'histoire à l'Université de Rennes. — **Les classes rurales et le régime domanial au moyen-âge en France**, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 13 fr. Broché . . . . . 12 fr. »»

WRIGHT (CARROLL D.), commissaire du travail des Etats-Unis. — **L'Evolution industrielle des Etats-Unis**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de E. Levasseur, membre de l'Institut, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. Broché. . . . . 7 fr. »»

CAIRNES (J. E.), professeur d'économie politique à l' « University College » de Londres · **Le caractère et la méthode logique de l'Economie politique.** Traduit sur la 2e édit par G. Valran, docteur ès-lettres. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque. 6 fr. — Broché . . . . . 5 fr. »»

SMART (William), professeur à l'Université de Glascow. — **La Répartition du revenu national**, traduit par G. Guérouit, avec une préface de P. Leroy Beaulieu, membre de l'Institut. 1902. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 5 fr. Broché . . . . . 7 fr.

SCHLOSS (David). — **Les modes de rémunération du travail**, traduit, précédé d'une introduction et augmenté de notes et d'appendices par Charles Rist. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50 Broché . . . . . 7 fr. 50

SCHMOLLER (Gustav), professeur à l'Université de Berlin. — **Questions fondamentales d'Economie politique et de politique sociale**, 1902. 1 vol. in-8 avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50. Broché. . . . . 7 fr. 50

BOHM-BAWERK (E.), ministre des finances d'Autriche. — **Histoire critique de théories de l'intérêt du capital**, traduit par J. Bernard, ancien élève de l'école normale supérieure. 1902. 3 volumes in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 16 francs. Broché . . . . . 14 fr. »»

PARETO (Vilfredo), professeur à l'Université de Lausanne. — **Les sytèmes socialistes.** 1902. 2 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : Relié : 16 fr. Broché. 14 fr. »»

(SÉRIE IN-18)

MENGER (Anton), professeur de droit à l'Université de Vienne. — **Le droit au produit intégral du travail** (essai historique), traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de Charles Andler, 1900. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 4 francs Broché . . . . . 3 fr. 50

PATTEN (S. N.), professeur d'économie politique à l'Université de Pensylvanie. — **Les fondements économiques de la protection**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de Paul Cauwès, 1899. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. Broché . . . . . 2 fr. 50

BASTABLE (C. F.), professeur à l'Université de Dublin. — **La théorie du commerce international**, traduit et précédé d'une introduction par Sauvaire-Jourdan. 1900. 1 vol. in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. 50. Broché. . . 3 fr. »»

WILLOUGHBY (W. F.). **Essais sur la législation ouvrière aux Etats Unis**, traduits et annotés par A. Chaboseau. 1903. 1 vol. in-18, avec rel. de la Bibliothèque : fr. Broché. . . . . 3 fr. 50

V. GIARD & E. BRIÈRE, LIBRAIRES-EDITEURS
16, rue Soufflot, PARIS

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC

publiée sous la direction de

Max BOUCARD
Maître des requêtes honoraire au Conseil d'Etat

GASTON JÈZE
Professeur de droit administratif à l'Université de Lille

SÉRIE IN-8

BRYCE (J.). — La République américaine, avec une préface de E. Chavegrin, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris. 1901-1902. 4 volumes in-8. Prix broché . . . . . 50 fr. »»
— Le même relié (reliure de la Bibliothèque) . . . . . 54 fr. »»

LABAND (P.), professeur à l'Université de Strasbourg. — **Le Droit public de l'Empire Allemand**, avec une préface de F. Larnaude professeur de droit public général à l'Université de Paris. Edition française, revue et mise au courant de la dernière législation par l'auteur.
L'ouvrage complet 1900-1904, 6 volumes in-8. Prix broché . . . . . 60 fr. »»
— Le même relié (reliure de la Bibliothèque) . . . . . 66 fr. »»

DICEY (A. V.). — Introduction à l'étude du droit constitutionnel, 1 vol. in-8, avec une préface de A. Ribot, député. Traduction française de A. Batut et G. Jèze, 1902. 1 vol. in-8 broché . . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 11 fr. »»

W. WILSON. — L'État, avec une préface de L. Duguit, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Bordeaux, traduction de J. Wilhelm. 1902. 2 vol. in-8 broché : 20 fr., relié . . . . . 22 fr. »»

A. HAMILTON, JAY, MADISON. — Le Fédéraliste, nouvelle édition française par G. Jèze avec une préface de A. Esmein, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris. 1902. 1 vol. in-8 broché : 14 fr., relié . . . . . 15 fr. »»

KORKOUNOV. — Théorie générale du Droit. 1 vol. in-8, traduction française de J. Tchernoff, avec une préface de F. Larnaude. 1903. 1 vol. in-8 broché : 10 fr. relié . . . . . 11 fr. »»

KOVALEVSKY. — Les institutions politiques de la Russie. — Traduction française de Me Derocquigny. 1903. 1 vol. in-8 broché : 7 fr. 50, relié . . . . 8 fr. 50

SIR W. R. ANSON. — Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre. *Le Parlement, la Couronne.* Traduction de C. Gandilhon. 1903-1905, préface de G. Hanotaux. 2 vol. in-8, chaque volume broché : 10 fr., relié . . . . . 11 fr. »»

OTTO MAYER. — Le Droit administratif allemand, préface de H. Berthélemy, L'ouvrage complet en 4 volumes, brochés : 32 fr., reliés . . . . . 36 fr. »»

NITTI (F.). — Principes de Science des Finances, avec une Préface de A. Wahl. traduction française de J. Chamard, 1904, 1 vol. in-8, broché . . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 11 fr. »»

CURTI. — Le referendum, traduction française, par H. Ronjat, complétée par l'auteur. 1 vol. in-8, broché . . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 11 fr. »»

DICEY (A. V.). — Rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre pendant le XIXe siècle, traduction française A. et G. Jèze ; 1 vol. in-8, broché, 12 fr. ; relié . . . . . 13 fr. »»

MOREAU et DELPECH. — Les Règlements des Assemblées législatives. 2 vol. in-8° brochés 30 fr. ; relié . . . . . 32 fr. »»

FRANK J. GOODNOW. — Les principes du droit administratif des Etats-Unis. 1 vol. in-8°, broché 12 fr., relié . . . . . 13 fr. »»

SÉRIE IN-18

TODD (A.). — Le Gouvernement parlementaire en Angleterre. Traduit sur l'édition anglaise de Spencer Walpole, avec une préface de Casimir-Périer. 1900, 2 volumes in-18 brochés . . . . . 12 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 13 fr. »»

WILSON (W.). — Le Gouvernement congressionnel, avec une préface de Henri Wallon, sénateur, 1900, 1 vol. in-18 broché . . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

JENKS (Edward). — Esquisse du Gouvernement local en Angleterre. Traduction de J. Wilhelm, juge au tribunal civil de Coulommiers, avec une préface de H. Berthélemy, professeur de droit administratif à l'Université de Paris, 1902. 1 volume in-18, broché . . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

L. DICKINSON. — Le Développement du Parlement. Traduction et préface par M. Deslandres, professeur à l'Université de Dijon. 1 volume in-18, broché. 5 fr.
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

SOUS PRESSE :

STUBBS. — Histoire constitutionnelle de l'Angleterre. 3 vol.

Sir E. MAY. — Traité sur le droit parlementaire, les privilèges, les débats et les usages du Parlement.

LAVAL. — IMPRIMERIE L. BARNÉOUD ET Cie.

Tome XXIII. N° 4. Treizième Année. Octobre-Nov.-Déc. 1906

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARAISSANT TOUS LES TROIS MOIS

FONDÉE PAR FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DIRECTEURS

MAX BOUCARD
MAITRE DES REQUÊTES HONORAIRE AU CONSEIL D'ÉTAT

GASTON JÈZE
PROFESSEUR DE DROIT ADMINISTRATIF A L'UNIVERSITÉ DE LILLE

SOMMAIRE :

I. — LA RÉDACTION DES LOIS EN ANGLETERRE, par **M. Pol. Lawyer.**
II. — LA JURIDICTION CONTENTIEUSE ADMINISTRATIVE EN ESPAGNE, par **M. Gascon Marin.**
III. — NOTES DE JURISPRUDENCE, par **MM. Gaston Jèze** et **J. Delpech.**
IV. — CHRONIQUE ADMINISTRATIVE, par **M. Marcel Philippe.**
V. — NOTES PARLEMENTAIRES (Création des ministères par décret ; détermination des attributions des sous-secrétaires d'Etat ; indemnité législative), par **M. Th. Lebruns**
VI. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS, par **MM. L. Le Fur, Louis Jaray, J. Delpech, Henri Nézard, H. Ripert, J. M. Bouchard.**
VII. — REVUE DES PÉRIODIQUES : Périodiques français, par **M. J. Delpech.**
VIII. — VARIÉTÉS : l'Inconstitutionnalité des lois en Grèce, par **M. N. Politis.**
IX. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS.
X. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES.
XI. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE.
XII. — INDEX BIBLIOGRAPHIQUE, par **M. P. Jacquey.**
XIII. — TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES.
XIV. — TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES.

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... 20 fr. | Union postale..... 22 fr. 50
LA LIVRAISON..... ..... fr. 5

PARIS (5e)
V. GIARD & E. BRIÈRE, LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS :

France : MM. Gréard, de l'Académie française ; Boutmy, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut ; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut ; A. Lebon, anc. min. des colonies ; Bard, Fa[illegible]cimaigne, conseillers à la Cour de cassation ; Cruppi, député ; Roussel, conseiller d'Etat ; Buisson, professeur à Sorbonne ; Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat ; Engelhardt, ministre plénipotentiaire ; Naquet, [illegible] procureur général ; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris ; Dejean, ancien dé[illegible] P. Dareste, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; Robiquet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons ; Barbier, Gourd, Guyon, Rousset, Sab[illegible] avocats ; Daguin, secrét. génér. de la Société de lég. comparée ; Ch. Benoist, Paul Laffitte, Henry M[illegible] Ostrogorski, publicistes ; Blondel, docteur ès-lettres ; Sénéchal, inspecteur des finances ; Tarde, professeur au Collège de France ; Pierre, secrét. génér de la Présid. de la Ch. des députés ; Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés ; MM. les prof. et agrégés : Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Gal[illegible] Jacquelin, Jay, Lainé, Lefebvre, Leveille, Leseur, Piédelièvre, Saleilles, Saucet, Souchon, Teall[illegible] Weiss [Univ. de Paris] ; Jamet, Taudière [Univ libre de Paris] ; Lacoste, Moreau, Delpech [Univ. d'Aix-Marseille] ; Baugas [Univ. libre d'Angers] ; Barckhausenn, de Boeck, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat [illegible] de Bordeaux] ; Cabouat, Gauckler, Le Fur [Univ. de Caen] ; Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Te[illegible] [Univ. de Dijon ; R. Beudant, Michoud, De Lapradelle [Univ. de Grenoble] ; Jacquey, A. Wahl [Univ. de Lil[illegible] Bouvier, Lameire, Pic [Univ. de Lyon] ; Bérenger [Ecole libre de dr. de Marseille] ; Barde, Bremont, Charm[illegible] Déclareuil, Perreau, Valéry [Univ de Montpellier] ; Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Lie[illegible] Nézard [Univ. de Nancy] ; Girault, Poitis, [Univ. de Poitiers] ; Chauveau, Artur, Turgeon [Univ. Ren[illegible] Ebren, Houques-Fourcade, Mérignhac, Mestre, Rouard de Card, Vidal [Univ. de Toulouse] ; Colin, Morax, Rolland, Thomas [Ecole de dr. d'Alger] ; Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales ; Appe[illegible] anc. prof. à l'Univ. de Tokio

Allemagne : MM les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt [Univ. de Berlin] ; Küffer [Univ. de Bonn] ; Brie, Da[illegible] [Univ. de Breslau] ; Eheberg, Rehm [Univ. d'Erlangen] ; Rosin [Univ. de Fribourg-en-Brisgau] ; Heimburger [Univ. de Giessen] ; von Bar [Univ. de Gœttingen] ; Stoerk [Univ. de Greifswald] ; Loening [Univ. de Halle] ; Jellinek, von Kirchenheim, Knies (Univ. de Heidelberg) ; Gareis, Zorn [Univ. de Kœnigsberg] ; Binding, Br[illegible] O. Mayer [Univ. de Leipzig] ; Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Stengel [Univ. de Munich] ; Stiff[illegible] [Univ. de Rostock] ; Laband [Univ. de Strasbourg] ; Schœnberg, Thudicum [Univ. de Tubingue] ; R. Pi[illegible] [Univ. de Würzbourg] ; M. le privat doc. Anschütz [Univ. de Berlin].

Angleterre : MM. J. Bryce, F. S Stevenson, membres du Parlement ; MM. les prof. Maitland [Univ. de Cambridge], Kirkpatrick [Univ. d'Edimbourg] ; Anson, Dicey [Univ. d'Oxford] ; Ritchie [Univ. de St-Andrews] ; Bodley, anc. chef de cabinet du Présid. du Local government Board.

Australie : M. le prof. Harrisson Moore [Univ. de Melbourne].

Autriche-Hongrie : M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne ; MM. les prof. Bernatzik [Univ. de Vienne], Gumplowicz [Univ. de Graz] ; Lentner [Université d'Innsprück], MM les privat doc. Strisowe, Tezner [Univ. de Vienne] ; MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique : MM. les prof. Nys, Vauthier, Errera [Univ. de Bruxelles], de Greef [Univ. libre de Bruxelles] ; de Ridder, Rolin [Univ. de Gand] ; Deploige, Dupriez, van den Heuvel [Univ. de Louvain] ; Orban, van der Smissen [Univ. de Liège] ; Stocquart, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles.

Chili : M. le prof. Letelier [Univ. de Santiago]

Canada : Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de Lorimier, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur [Univ. Mc. Gill, à Montréal] ; P. Lafontaine [Univ. Laval, à Montréal] ; Lemieux, av. à Montréal.

Danemark : E. Holsœ, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida [Univ de Grenade] ; Carbonell y Ruiz [Ramon I], dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa [Univ. de Madrid] ; Buylla, Posada, Sela, Altamira [Univ. d'Oviedo] ; Dorado, Gil y Robles [Univ. de Salamanque] ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney [Univ. du Texas, à Austin] ; Adams [Univ. John Hopkins, à Baltimore] ; Bu[illegible]nell-Hart, J.-B Thayer, Taussig [Univ. Harvard, à Cambridge] ; Baldwin [Univ. de Yale, à New-Haven] ; Blackmar [Univ. du Kansas, à Lawrence] ; W. W. Willoughby [Univ. de Leland Stanford, à Palo-Alto, Californie] ; Woodrow-Wilson [College of New Jersey, à Princeton] Cohn [Columbia-College, à New-York] ; Falkner, Robinson, Thorpe [Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie] ; G. Wilson [Univ. de Brown, à Providence ; James [Univ. de Chicago] ; Clark Ross [Univ. de Stanford, à San-Francisco] ; Scott [Univ. d'Illinois] ; W. F Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM les agrégés Callispéris, G. Streit, N. Saripolos [Univ. d'Athènes]

Hollande : MM. les prof. de Hartog [Univ. d'Amsterdam] ; van der Lith, Oppenheim [Univ de Leyde] ; de Louter [Univ. d'Utrecht] ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs Luzzatti, Salandra, anciens ministres ; Brunialti, conseiller d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; Gemma, Rossi [Univ. de Bologne] ; Cammeo [Univ. de Cagliari] ; Palumbo, Ranelletti [Univ. de Camerino] ; Sitta [Univ. de Ferrare] ; Dalla Volta [Inst. des sciences sociales de Florence] ; Bigliati, Demurtas Zichina, Grasso, Wautrain, Cavagnari [Univ. de Gênes] ; Macri [Univ. de Messine] ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contu[illegible] P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto [Univ. de Naples] ; Loria, Morelli [Univ. de Padoue] Orlando, Schiattarella [Univ. de Palerme] ; Tommassini [Univ. de Parme] ; Longo, Minguzzi [Univ. de Pavie] ; Miceli [Univ. de Pérouse] ; Anzilotti [Univ. de Pise] ; Leporini, Zanichelli [Univ. de Sienne] ; Brusa, Carle, Fusinato, Mosca [Univ. de Turin] ; Gramantieri [Univ. d'Urbino].

Japon : M. le prof. Y. Hosumi [Univ. de Tokio].

Monaco : M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norvège : M. le professeur Morgenstierne [Univ. de Christiania].

Portugal : MM Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof G. Pedrosa [Univ. de Coimbre].

Roumanie : Mme Bilcesco-Alimanestiano, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre MM. les prof. Dissescu, Ursianu [Univ. de Bucarest].

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarasov [Univ. de Moscou] ; Ivanowski, de Rennenkampf [Univ. d'Odessa] ; Vedrov [Univ. de Saint-Pétersbourg] ; Sigel [Univ. de Varsovie] ; Issaiev [lyc. impér. de Saint-Pétersbourg] ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suede : MM. les prof. Ask, Hamilton [Univ. de Lund]

Suisse : MM. les prof. Hilty, Rossel [Univ. de Berne] ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Flèchère, M. Gr[illegible]bothecra [Univ. de Genève].

Turquie : MM. Bardault, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiades, avocat à Smyrne.

MODE DE PUBLICATION

La *Revue du Droit public* paraît tous les trois mois par fascicule de 12 à 13 feuilles in-8 raisin.

Tout ce qui concerne la rédaction devra être adressé à **M. Gaston Jèze**, Professeur à la Faculté de droit, 300, rue Solférino, à Lille (Nord) ; pour l'administration, s'adresser aux bureaux de la *Revue*, chez **MM. V. Giard & E. Brière**, éditeurs, 16, rue Soufflot, Paris (5e).

Les manuscrits insérés dans la *Revue* deviennent sa propriété.

La *Revue* laisse aux auteurs l'entière responsabilité de leurs écrits.

Il sera fait une analyse bibliographique de tous les ouvrages dont **deux** exemplaires seront déposés aux bureaux de la *Revue*.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

LA RÉDACTION DES LOIS EN ANGLETERRE

Le Parliamentary Counsel's Office

Dans une loi, on peut distinguer un élément politique et un élément technique. L'élément politique, c'est le but poursuivi ; l'élément technique, ce sont les moyens juridiques employés pour atteindre ce but. La confection d'une loi, pour être satisfaisante, exige non seulement la connaissance des besoins du pays, mais encore une science juridique très étendue. En fait, la compétence technique se rencontre rarement, au degré nécessaire, chez les individus qui sont investis du pouvoir de faire la loi.

La démonstration des propositions qui précèdent n'a pas besoin de longs développements.

Qu'il ne suffise pas de voir le but à atteindre, qu'il faille encore se préoccuper des moyens juridiques par lesquels on pourra y arriver, c'est l'évidence. La première chose à connaître, c'est de savoir si vraiment la législation existante est insuffisante ; il serait absurde et dangereux de légiférer sans raison. Ce premier point résolu, en supposant qu'une loi nouvelle soit indispensable, il convient de veiller à ce que les principes nouveaux introduits dans le droit du pays soient en harmonie avec la législation préexistante. Il faut enfin s'attacher à formuler, en une langue claire et techni-

quement précise, les règles nouvelles, afin de prévenir les controverses, cause certaine d'inefficacité de la loi, de lenteur et de frais.

Si l'on reconnaît que ce sont là quelques-unes des conditions principales pour qu'une loi soit bonne, quelque louable d'ailleurs que soit l'objet en vue, on admettra que le côté technique occupe dans la confection de la loi une place qui, pour être secondaire, n'en est pas moins considérable.

Un autre point qui ne semble pas contestable, c'est l'insuffisance des connaissances juridiques des individus qui font la loi. Dans beaucoup d'États, les hommes de loi députés sont la grande exception. Le fait que, dans certains pays comme la France, le nombre des législateurs avocats est considérable, ne signifie pas du tout que la proportion des jurisconsultes sérieux, en état d'accomplir la partie technique de la confection de la loi, soit la même.

Dans son livre sur *le Gouvernement représentatif*, J. Stuart Mill (1) montre, avec une grande force, l'incapacité des assemblées législatives à rédiger proprement un texte de loi. Sa conclusion, c'est que la confection de la loi devrait résulter d'une collaboration du Parlement et d'une commission de jurisconsultes. « La commission ne ferait que représenter l'élément d'intelligence, le parlement représenterait l'élément de volonté. Aucune mesure ne deviendrait une loi sans avoir été expressément sanctionnée par le Parlement, et le Parlement ou la Chambre des Lords aurait le pouvoir non seulement de rejeter un bill, mais de le renvoyer à la commission pour y être réexaminé et amélioré. Chacune des Chambres pourrait aussi déployer son initiative en signalant quelque sujet de loi à la commission. Naturellement, la commission n'aurait pas le pouvoir de se refuser à la confection des lois demandées par le pays. Des instructions étant données de concert par les deux Chambres pour proposer un bill qui atteindrait quelque but particulier, ces instructions devraient être obéies par les commissaires, à moins qu'ils ne préférassent donner leur démission. Cependant, la mesure une fois préparée, le Parle-

(1) Traduction française de Dupont-White. Paris, Guillaumin, 1862, p. 115 et s.

ment ne pourrait point la changer, mais simplement passer le bill ou le rejeter, ou bien, s'il le désapprouvait en partie, le renvoyer à la commission pour être réexaminé (1)..... Au moyen de tels arrangements, la législation prendrait sa place comme œuvre exigeant une grande habileté, une expérience et une étude spéciale, tandis que la nation conserverait intacte la plus importante de ses libertés, celle de n'être gouvernée que par des lois qu'ont acceptées ses représentants élus. Cette liberté prendrait plus de valeur une fois isolée des inconvénients sérieux mais nullement inévitables qui l'accompagnent sous la forme d'un procédé législatif mal conçu. » (2)

Il est douteux que la combinaison proposée par J. Stuart Mill et qui fait jouer au Parlement un rôle si effacé passe jamais dans les institutions d'une libre démocratie. Et peut-être le remède serait-il pire que le mal ! Si, dans l'œuvre législative, une place doit être faite aux techniciens, la part des jurisconsultes doit être secondaire ; leur collaboration s'impose, mais elle doit être discrète et limitée à la partie technique.

C'est bien ainsi que les hommes pratiques l'ont compris. Il n'est guère de pays où le besoin ne se soit fait sentir — plus ou moins impérieusement — d'adjoindre au Parlement des jurisconsultes expérimentés chargés de l'aider pour la rédaction technique des lois.

En France (3), c'est le Conseil d'Etat qui, d'après l'art. 8 de la loi du 24 mai 1872, peut être chargé de cette tâche. Il fut même un temps où la consultation du Conseil d'Etat était obligatoire ; certains estiment qu'il serait bon de remettre cette règle en vigueur (4).

En Angleterre, il semblerait, — à s'en tenir aux ouvrages généraux qui ont été publiés sur le droit constitutionnel, — qu'il

(1) *Op. cit.*, p. 119 et 120.

(2) *Op. cit.*, p. 123.

(3) Cpr. sur ce point VARAGNAC, *Le Conseil d'Etat et les projets de réforme, la collaboration aux lois et la réorganisation du contentieux*, dans *Revue des Deux-Mondes*, 15 septembre 1892, p. 288 et s. ; TARBOURIECH, *Du Conseil d'Etat comme organe législatif*, dans cette *Revue*, 1894. II, p. 262 et s.

(4) Sur les propositions législatives présentées dans cet ordre d'idées, cpr. l'article précité de M. TARBOURIECH.

n'existe, dans le Royaume-Uni, aucun organe chargé d'une mission semblable. Dans son célèbre ouvrage sur *la Loi et la pratique constitutionnelles de l'Angleterre* (1), Sir W. R. Anson ne consacre aucun développement à une institution de ce genre. Sir E. May, dans son *Treatise on the Law, Privileges and Usage of Parliament* (2), n'en parle pas davantage. Dans le grand traité en trois volumes de M. de Franqueville sur *le Gouvernement et le Parlement britanniques*, on chercherait vainement le moindre renseignement sur cette question (3). Pourtant, l'institution existe, et, au dire d'un homme bien placé pour le savoir (4), elle fonctionne avec succès. Il y a, auprès de la Trésorerie, un office, — le *Parliamentary Counsel's Office*, — dont la mission est de préparer les bills soumis par le Gouvernement au Parlement britannique.

Quelles sont les origines de cette institution ? Quel est son fonctionnement actuel ? Quels sont les résultats de cette collaboration à l'œuvre législative ? (5)

I

Les origines du système

C'est seulement en 1869 qu'a été créé l'office de Conseil parlementaire près la Trésorerie (6). Mais les origines en sont beaucoup plus anciennes (7). On peut distinguer sept périodes dans l'histoire de la rédaction technique des Bills anglais.

(1) Edition française de la collection Boucard et Jèze. Le savant professeur d'Oxford se borne, au tome II, p. 247, note 1, à citer, parmi les départements non politiques rattachés au *Treasury Board*, le *Parliamentary Counsel's Office*, sans un mot d'explication.

(2) 10e édition, 1893.

(3) En particulier, le long chapitre XLV consacré dans le tome III à la procédure suivie pour la confection des Bills publics ne contient pas un seul mot sur la rédaction technique de ces bills.

(4) Sir Courtenay Ilbert, *Legislative Methods and Forms*, Oxford, 1901, *passim*. Sir Courtenay, au moment où il écrivait son livre, était *Parliamentary Counsel to the Treasury*. Depuis 1902, il occupe les fonctions de *Clerk of the House of Commons*.

(5) La présente étude a été composée au moyen des renseignements contenus dans le livre de Sir Courtenay Ilbert, *Legislative Methods and Forms*.

(6) *Treasury Minute* du 8 février 1869.

(7) Cpr. sur ce point Sir Courtenay Ilbert, *op. cit.*, p. 77 et s.

1re période. — Les premières lois votées par le Parlement anglais étaient rédigées par des juges ; elles reposaient ordinairement sur les pétitions présentées au Parlement en vue du redressement d'un grief déterminé ; aussi, très souvent, les termes de la loi reproduisaient-ils ceux de la pétition. Ce système de rédaction fut abandonné le jour où, par suite de la séparation plus nette des fonctions législatives et judiciaires, le Parlement eut obtenu le droit de formuler lui-même les règles législatives nouvelles.

2e *période.* — On n'est pas très bien fixé sur la manière dont les lois furent rédigées à partir de cette époque. On conjecture que, sous les Tudors, des comités du *Privy Council* étaient chargés du travail de rédaction des Bills (1).

3e *période.* — Après la Restauration et jusque vers le milieu du XVIIIe siècle, il semble que la Chambre des Communes ait fait appel, pour rédiger des Bills ou des clauses de Bills, aux juges qui, à cette époque, assistaient aux séances de la Chambre des Lords (2) et aussi à celles de la Chambres des Communes. Parfois, la Chambre se contentait de voter le titre d'un Bill ; elle chargeait ensuite les juges ou certains juges de rédiger le Bill. Parfois encore, le juge devait assister à un Grand Comité de la Chambre et faire les travaux de rédaction dont il serait requis (3). En 1756, dans un discours prononcé à la Chambre des Lords, Lord Hardwicke faisait allusion à cette pratique : « Autrefois, dit-il, presque toutes les lois qui

(1) Ainsi, en 1583, un comité du *Privy Council* fut nommé « pour examiner quelles lois seront établies en ce Parlement, et pour désigner les individus qui devront les rédiger ». Dasent, *Acts of the Privy Council*, New Series, IV, p. 398, cité par Sir Courtenay Ilbert, *op. cit.*, p. 78.

(2) A l'heure actuelle encore, tous les juges de la Haute Cour de Justice reçoivent des *writs of attendance* pour assister aux séances de la Chambre des Lords. « Nous vous enjoignons, porte le *writ*, et commandons expressément, écartant toute excuse, de vous trouver présent en personne aux dits jour et lieu avec Nous et avec Notre Conseil pour discuter et donner votre avis sur les susdites affaires, et cela ne l'omettez nullement ». Sir W.-R. Anson, *op. cit*, éd. française, I, p. 63 et 64.

(3) Dans le *14th Report of the Hist. M. ss. Commission, Appendix*, part. VI, nos 567, 581, 608, 641, 667, 702 ; *M. ss. of the House of Lords*, New Series, 1693-1695, no 930, on trouvera des exemples de cet usage. Sir Courtenay Ilbert, *op. cit.*, p. 78, note 4.

devaient être des *Public Acts*... étaient d'abord proposées, rédigées et passées dans cette Chambre où nous avons les savants juges qui y assistent toujours et qui sont prêts à nous donner leurs avis et leur concours... Grâce à leur assistance, nous pouvons rédiger une loi nouvelle de manière à la rendre efficace et facile à comprendre... » (1). A l'heure actuelle, on trouve encore une trace de cette coutume dans le *Standing Order* 153 de la Chambre des Lords, aux termes duquel les *Estate Bills* — c'est-à-dire certains bills privés — doivent être renvoyés à deux juges pour qu'ils donnent leur opinion et fassent un rapport (2).

4e période. — Cette coutume tomba en désuétude. Il semble bien que, dans le cours du XVIIIe siècle et certainement dans la deuxième moitié, le plus grand nombre des projets de lois soumis au Parlement aient été rédigés par des membres du Parlement ou par des fonctionnaires des différents ministères ; parfois encore, on chargeait de cette rédaction des jurisconsultes attachés à un département ministériel. Ce qui est certain, c'est qu'il n'y avait pas d'institution régulière.

5e période. — Vers la fin du XVIIIe siècle, un peu avant la Révolution française, William Pitt imagina la combinaison qui, reprise plus tard, est devenue l'institution actuelle. Il désigna un conseil parlementaire près la Trésorerie, *the Parliamentary Counsel to the Treasury*, pour la rédaction des projets de loi

(1) HARRIS, *Life of Lord Hardwicke*, III, p. 58. Cpr. aussi III, p. 164, 166. Cité par SIR COURTENAY ILBERT, *op. cit.*, p. 78 et 79.

(2) S. O. 153 : « *Les pétitions pour bills de propriété (estate bills) doivent être renvoyés à deux juges, afin qu'ils donnent leur opinion (Bills anglais).* — Toute pétition pour un bill de propriété non approuvée par la Haute Cour de justice, concernant les propriétés foncières en Angleterre, sera, dès la présentation à cette Chambre, renvoyée à deux juges de la dite Cour, qui feront à la Chambre un rapport signé sur la question de savoir si, en supposant les allégations contenues dans le préambule prouvées à la satisfaction des Lords assemblés en Parlement, il est raisonnable que le bill devienne loi, et si les dispositions en sont propres à atteindre le but, et quels amendements sont nécessaires, si toutefois il en est besoin, et, au cas où ils approuveraient le bill, ils doivent signer une copie de ce même bill, contenant les amendements demandés, s'il y a lieu ». Cpr. aussi pour les *Estate Bills* écossais, S. O. 154 ; et pour les *Estate Bills* irlandais, S. O., 155. MOREAU et DELPECH, *Les Règlements des Assemblées législatives* (collection Boucard et Jèze, 1906), I, p. 233 et s.

qu'il voulait présenter au Parlement (1). On constate l'existence de l'office de *Parliamentary Counsel to the Treasury* et son action plus ou moins intermittente jusqu'en 1837 ; il ne reçut plus de titulaire après 1837.

6e période. — Le besoin d'un concours technique pour la préparation des projets de lois est devenu plus pressant pour le Gouvernement après le *Reform Act* de 1832. A partir de cette époque, le Gouvernement a joué le premier rôle dans l'œuvre législative. Autrefois, les mesures les plus importantes n'émanaient pas toujours de l'initiative des Ministres ; ces derniers s'occupaient plus d'administration que de législation ; ils laissaient aux membres du Parlement le soin de présenter les mesures législatives nécessaires ; le discours du trône ne contenait pas de programme de législation. Peu à peu, à partir de 1832, une importante modification s'est produite. Incontestablement, les conditions de la vie sociale moderne sont infiniment plus complexes qu'elles ne l'étaient autrefois. La législation, elle aussi, est devenue plus complexe. Par la force des choses, étant donné cette complexité, le Gouvernement s'est trouvé le mieux placé pour dire quelles mesures nouvelles sont nécessaires pour atteindre un but déterminé ; l'insuffisance de l'initiative des membres privés est devenue plus manifeste. Aussi, en fait, à l'heure actuelle, — et la transformation est déjà ancienne, — le plus sûr moyen pour qu'un bill soit adopté par les deux Chambres et devienne loi, c'est que le Gouvernement le fasse sien et le présente au Parlement (2).

Au point de vue qui nous occupe, — celui de la rédaction des projets de loi, — la complexité croissante de la législation et le rôle prépondérant assumé par le Gouvernement dans l'œuvre législative ont eu un important résultat : les Ministres ont compris que le concours de jurisconsultes expérimentés dans la préparation des bills leur était indispensable.

(1) Voyez la déposition faite en 1833 par Mr. William Harrison, devant un *Select Committee* de la Chambre des Communes, sur le rôle joué par lui en tant que *Parliamentary Counsel to the Treasury* [*Report* (*1833*) *on House of Commons' Officers and Fees*, p. 163]. On trouvera une analyse détaillée de cette déposition dans l'ouvrage cité de Sir Courtenay Ilbert, *op. cit.*, p. 80 et 81.

(2) Il n'y a pas lieu d'insister sur ce point qui est bien connu.

Au commencement du règne de Victoria, le *Home Office*, sur le modèle du *Parliamentary Counsel to the Treasury* imaginé par Pitt, institua un organe spécial pour la rédaction des projets de loi. A partir de 1837, nous trouvons auprès du Secrétaire d'Etat pour l'Intérieur et travaillant sous sa direction, un jurisconsulte désigné sous le nom de *Home Office Counsel* (1). Si le jurisconsulte chargé de la rédaction des Bills fut d'abord attaché au *Home Office*, cela tient à ce que, jusque vers 1869, les mesures législatives les plus importantes soumises au Parlement par le Gouvernement étaient préparées par le Secrétaire d'Etat pour l'Intérieur. D'ailleurs, les autres départements ministériels avaient aussi recours au *Home Office Counsel*.

Mais le *Home Office Counsel* n'intervenait pas toujours ; à mesure qu'augmentait le nombre des projets de loi à soumettre au Parlement, les Ministres prirent l'habitude de faire appel, à titre temporaire, pour la rédaction des *bills*, à des jurisconsultes qu'ils choisissaient eux-mêmes, ou encore de les faire rédiger par les fonctionnaires du département, sans le concours de jurisconsultes.

En fait, cela eut de graves inconvénients. En premier lieu, à raison de la diversité d'origine, il n'y avait, dans les projets de loi présentés par le Gouvernement, aucune uniformité de langage; parfois même, il n'y avait pas concordance de principes dans les bills rédigés par les différents départements ministériels.

En deuxième lieu, on reprochait à ce système de ne point permettre au Premier Ministre ou au Cabinet d'exercer un contrôle efficace sur les mesures proposées par les Ministres. Or, ce contrôle est particulièrement nécessaire au point de vue des charges financières qu'un Bill peut entraîner pour le Trésor Public et qui peuvent jeter le Chancelier de l'Echiquier dans un grand embarras.

Enfin, le procédé suivi était très coûteux. Les différents jurisconsultes au concours desquels les Ministres faisaient appel se faisaient payer des honoraires très élevés.

(1) Les jurisconsultes qui ont occupé ce poste depuis 1837 jusqu'à 1869 sont Mr. Drinkwater Bethune (1837-1848) ; Mr. Coulson (1848-1860) ; Mr. Henry Thring (aujourd'hui Lord Thring, (1860-1868).

7e *période*. — En 1869, le Chancelier de l'Echiquier, Mr. Lowe (plus tard Lord Sherbrooke) (1), frappé de ces inconvénients, reprit l'idée de Pitt. Par un *Treasury Minute*, en date du 8 février 1869, il fut décidé que désormais il y aurait auprès de la Trésorerie un office spécialement chargé de la préparation de *tous* les Bills du Gouvernement ; les agents de cet office seraient placés sous la direction immédiate de la Trésorerie et, par suite, seraient en relation immédiate et constante, non seulement avec le Chancelier de l'Echiquier, mais encore avec le premier Lord de la Trésorerie qui, d'ordinaire, est le Premier Ministre. Cet office reçut le nom de *Conseil parlementaire près la Trésorerie*, *Parliamentary Counsel to the Treasury* (2).

L'institution fut d'abord établie à titre temporaire ; mais, au bout de deux ans, on estima que l'expérience était concluante. Un *Treasury Minute* du 31 janvier 1871 donna à l'office du *Parliamentary Counsel to the Treasury* un caractère permanent.

Pendant quelques années, malgré la création du *Parliamentary Counsel*, les départements ministériels conservèrent leurs jurisconsultes pour la préparation de leurs Bills ; mais peu à peu, ils prirent l'habitude de s'adresser au *Parliamentary Counsel*. Aujourd'hui, tous les Bills du Gouvernement, à l'exception de ceux qui intéressent l'Ecosse et l'Irlande et de quelques Bills d'ordre secondaire (3), sont préparés sous la direction du *Parliamentary Counsel*.

Telles sont les origines du système actuellement en vigueur.

II

Fonctionnement du système actuel. Le Parliamentary Counsel to the Treasury. *Organisation et attributions.*

I. *Organisation.* — L'Office du *Parliamentary Counsel to the Treasury* comprend comme personnel permanent, un titulaire,

(1) Mr. E. Gladstone étant Premier Ministre et Premier Lord de la Trésorerie.

(2) Le premier Conseil parlementaire a été Mr. Thring (qui de 1860 à 1868 avait été *Home Office Counsel*.. En 1886, Mr. Thring fut élevé à la pairie.

(3) Voir *infrà*, p. 642.

le *Parliamentary Counsel*; un adjoint, l'*Assistant Parliamentary Counsel*; trois rédacteurs sténographes (*shorthand writers*); un employé de bureau (*Office-Keeper*); et un saute-ruisseau (*office-boy*). C'est ce que Sir Courtenay Ilbert appelle plaisamment l'atelier législatif (*the legislative workshop*) (1). Le *Parliamentary Counsel* ainsi que l'*Assistant* sont nommés par le Premier Lord de la Trésorerie, c'est-à-dire le plus souvent par le Premier Ministre.

Le *Parliamentary Counsel* et son *Assistant* doivent tout leur temps à l'office. Ils ne peuvent avoir aucune clientèle privée.

Comme ce personnel permanent ne pourrait suffire à toute la besogne, le *Parliamentary Counsel*, sous sa responsabilité et sous sa direction, est autorisé à faire appel au concours de jurisconsultes étrangers à l'office (2). Une somme annuelle de 1.500 £ (37.500 francs) est mise à sa disposition pour cet usage. En fait, le recours à ces jurisconsultes n'est pas rare. Sir Courtenay Ilbert signale que deux *barristers* viennent régulièrement à l'office, à titre volontaire, sans engagement permanent; on les paie d'après le travail fait par eux; ils conservent leur cabinet d'affaires et sont parfaitement libres de se livrer à d'autres occupations que celles de l'office. Le concours de cet élément extérieur était parfaitement prévu par le créateur du *Parliamentary Counsel Office*, Mr. Lowe. Voici, en effet, comment sont exposées les idées de Mr. Lowe, dans le rapport du *Select Committee* de la Chambre des Communes, qui, en 1875, fut chargé de rechercher les moyens d'améliorer la législation. Le Chancelier de l'Echiquier, en 1869, a voulu « établir un département officiel, à la tête duquel serait placé un Conseil parlementaire de grande expérience, à qui tous les départements du Gouvernement en Angleterre auraient le droit de s'adresser, afin qu'il y eût une personne directement responsable pour tous leurs Bills, si quelque chose allait mal. D'ailleurs, cette responsabilité devait être une responsabilité virtuelle plutôt que la responsabilité effective du *Parliamentary Counsel* de

(1) *Op. cit.*, p. 85.

(2) Ce sont très ordinairement des barristers appartenant à l'une des associations de jurisconsultes de Londres : *Inner Temple, Middle Temple, Lincoln's Inn, Grey's Inn*.

rédiger lui-même tous les Bills : en effet, en se chargeant d'une besogne aussi vaste et aussi diverse que la rédaction des Bills pour tous les départements, il serait impossible à un seul homme d'entreprendre personnellement cette tâche ; mais on pourrait et on devrait le rendre responsable des rédacteurs employés par lui » (1).

Le *Parliamentary Counsel's Office* fonctionne, chaque année, depuis le 1er novembre jusqu'à la prorogation du Parlement au mois d'août. A ce moment, il entre en vacances jusqu'au 1er novembre suivant.

Ce qu'il faut aussi bien souligner, c'est que le *Parliamentary Counsel's Office* est un rouage rattaché à la Trésorerie. Il fonctionne exclusivement sous le contrôle direct du Premier Lord de la Trésorerie, c'est-à-dire le plus souvent du Premier Ministre et du Chancelier de l'Echiquier. Il n'est pas soumis à l'action directe des autres Ministres ; il ne reçoit d'instructions que de la Trésorerie. C'est uniquement envers la Trésorerie que le *Parliamentary Counsel* est responsable ; il n'est pas responsable envers le Parlement. Vis-à-vis du Parlement, ce sont les Ministres et eux seuls qui ont à répondre de ce qu'a fait ou n'a pas fait le *Parliamentary Counsel.*

II. *Attributions.* — La mission du *Parliamentary Counsel's Office* est essentiellement une mission de rédaction technique et juridique.

D'une manière plus précise, les attributions du *Parliamentary Counsel's Office* peuvent être classées sous les sept chefs suivants : 1° rédaction des Bills publics que le Gouvernement doit présenter au Parlement ; 2° rédaction des amendements à introduire dans un Bill public en cours de discussion ; 3° revision des Bills publics présentés par des membres privés et que le Gouvernement a l'intention de soutenir ; 4° rédaction de certains Bills privés (*Hybrid Bills*) ; 5° explications et avis sur toutes les questions d'interprétation qui se posent à l'occasion de Bills ou de lois rédigés par le *Parliamentary*

(1) Cité par Sir Courtenay Ilbert, *op. cit.*, p. 85.

Counsel ; 6° rédaction de certains *Orders in Council* (les plus importants et les plus difficiles) ; 7° revision et codification de la législation anglaise.

Voici quelques indications sur chacune de ces attributions.

1° *Rédaction des Bills publics présentés au Parlement par le Gouvernement* (1). — En principe, tous les bills publics présentés par un Ministre quelconque sont rédigés par le *Parliamentary Counsel's Office* : il n'y a d'exception que pour les Bills intéressant l'Ecosse ou l'Irlande (2) et pour quelques Bills d'importance secondaire (3).

Voici comment d'ordinaire les choses se passent.

D'une part, chaque année, dans les premiers jours du mois de novembre, les Ministres du Cabinet se réunissent pour examiner les mesures législatives les plus importantes qu'ils comptent soumettre au Parlement pendant la prochaine session. D'autre part, dans le cours du mois de novembre, le *Parliamentary Clerk to the Treasury* envoie aux différents Ministres une circulaire pour leur demander de donner avis à la Trésorerie des Bills qu'ils ont l'intention de présenter au Parlement.

Des instructions sont alors données par la Trésorerie au *Parliamentary Counsel*. Les instructions de la Trésorerie sont

(1) Sir C. Ilbert, *op. cit.*, p. 82 et s.

(2) Le *Treasury Minute* de 1869 les a placés en dehors du *Parliamentary Counsel's Office*. En principe, à l'heure actuelle, la rédaction des bills intéressant l'Ecosse est confiée au *Secretary to the Lord Advocate* ; pour les bills intéressant l'Irlande, il y a un rédacteur attaché à l'*Irish Office*. Pourtant, à titre exceptionnel, certains Bills très importants intéressant l'Irlande ont été préparés au *Parliamentary Counsel's Office* : l'*Irish Church Bill* de 1869 ; plusieurs *Irish Land Bills*, le *Prevention of Crimes Bill*, le *Government of Ireland Bill* de 1886, les *Local Government (Ireland) Bills* de 1892 et de 1898 ; de même, les Bills intéressant le *Board of Works* en Irlande, parce que le *Board of Works* appartient à la Trésorerie. Lorsque des Bills anglais doivent s'appliquer à l'Ecosse ou à l'Irlande, c'est le *Parliamentary Counsel* qui les rédige ; mais on y ajoute des « *application clauses* » qu'on laisse en blanc et dont les détails sont rédigés par le rédacteur écossais ou irlandais. Sir C. Ilbert, *op. cit.*, p. 90.

(3) A titre d'exemple, on peut citer l'*Appropriation Bill*. Mais le *Budget Bill* et autres *Revenue Bills* sont rédigés au *Parliamentary Counsel's Office*. Sir C. Ilbert, *op. cit.*, p. 86, note 1.

plus ou moins détaillées suivant l'importance du Bill à préparer. Parfois, elles renvoient au rapport d'une commission ou d'un comité.

Au reçu de ces instructions, le *Parliamentary Counsel* se met en rapports avec le Ministre intéressé ou avec le Secrétaire non parlementaire du département intéressé. En même temps, lorsqu'il s'agit de Bills importants, le *Parliamentary Counsel* fait des études sur la législation en vigueur, sur l'histoire de la législation ou des travaux parlementaires touchant la matière en question, etc. Si le Bill à rédiger intéresse plusieurs Ministères, le *Parliamentary Counsel* entrera en rapports avec chacun d'eux ; en cas de conflit entre plusieurs départements ministériels, sa situation indépendante lui permettra souvent de mettre tout le monde d'accord. En tout cas, il est particulièrement chargé d'appeler l'attention de la Trésorerie sur les clauses des Bills susceptibles d'entraîner, pour le Trésor public, des charges financières.

Lorsque tout ce travail est achevé, un premier projet de Bill est rédigé, et il est communiqué à tous les membres du Cabinet avant d'être envoyé au Parlement. La rédaction définitive une fois terminée, le Bill est présenté à l'une des deux Chambres. A partir de ce moment, il ne peut plus être modifié que sur l'ordre de la Chambre.

2° *Rédaction des amendements en cours de discussion.*— Lorsqu'un Bill public en est arrivé à la deuxième lecture, — qui est la phase la plus importante de la discussion (1),— les membres

(1) Voici, sommairement retracée, la procédure suivie par la Chambre des Communes pour les *Public Bills* : 1° introduction du Bill et première lecture ; ordre est donné par la Chambre que le Bill sera imprimé, — le tout sans amendement ni débat ;

2° Si la Chambre l'a décidé ainsi, on passe à une deuxième lecture. C'est alors que s'engage la discussion générale sur le principe du Bill. Si la Chambre estime qu'il y a lieu de continuer l'examen, le Bill est lu une deuxième fois et renvoyé soit à un Comité de la Chambre entière (présidé par le *Chairman of Committees*), soit à un Comité permanent, soit à un *Select Committee* ;

3° On arrive alors au *Committee Stage*. Devant le Comité sont discutées les clauses du Bill et les amendements proposés. Lorsque l'examen est terminé, on revient devant la Chambre ;

4° C'est le *Report stage*. Devant la Chambre, présidée par le *Speaker*, la discus-

de la Chambre peuvent présenter des amendements. Naturellement, le *Parliamentary Counsel* examine avec soin tous les amendements proposés, et il prépare, pour les Ministres intéressés, des notes destinées à faciliter leur tâche au cours de la discussion. En même temps, au cas où l'examen des amendements suggère au Ministre des modifications au Bill qu'il a présenté, c'est au *Parliamentary Counsel* à rédiger les changements à introduire. Il en est de même lorsque le Bill arrive devant le comité de la Chambre entière ou devant l'un des *Grand Committees*. Il n'est pas rare que le *Parliamentary Counsel* assiste à la discussion du Bill afin d'être prêt, à tout moment, à apporter aux Ministres son concours technique (1). Lorsque, après la discussion du Bill en comité, le Bill a subi des amendements nombreux, le *Parliamentary Counsel* se livre à un examen minutieux du projet ainsi remanié, afin de rechercher les corrections qu'il y a lieu d'apporter à sa rédaction pour le mettre au point. Il prépare aussi les amendements que les Ministres proposeront à la Chambre au moment du *Report Stage*.

3° *Revision des Bills introduits par des membres privés du Parlement.* — Il fut un temps où, dit-on, le *Home office* exerçait une surveillance sur les Bills dus à l'initiative privée. A l'heure actuelle, il n'en est plus ainsi. Le *Parliamentary Counsel* n'examine que les Bills qui lui sont renvoyés par le Gouvernement. D'ordinaire, il s'agit des Bills auxquels le Gouvernement s'intéresse, qu'il a l'intention d'appuyer devant le Parlement à la condition toutefois que l'auteur du Bill consentira à y introduire certaines modifications. C'est le *Parliamentary Counsel* qui est chargé par la Trésorerie de rédiger ces modifications.

sion des clauses et des amendements peut recommencer. La Chambre peut même renvoyer à nouveau devant un Comité ;

5° Enfin arrive la troisième lecture. A ce moment, on ne peut plus introduire dans le Bill aucun amendement.

(1) A cette occasion, Sir C. Ilbert (*op. cit.*, p. 89, note 1) fait observer que la disposition matérielle de la Chambre des Communes ne se prête pas, aussi bien que celle du lieu des séances des *Grand Committees*, à l'accomplissement de cette tâche. En effet, la place assignée au *Parliamentary Counsel* est très éloignée du Banc de la Trésorerie.

4° *Rédaction de certains Bills privés* (*Hybrid Bills*). — On entend par Bills privés (*private Bills*) les projets de lois d'intérêt local ou individuel. Les seuls Bills privés qui entrent dans la compétence du *Parliamentary Counsel* sont les *Hybrid Bills* du Gouvernement, c'est-à-dire les Bills soumis par le Gouvernement au Parlement en suivant la procédure ordinaire des *Public Bills*, mais qui sont relatifs à des matières d'intérêt local (1). En fait, la rédaction de ces Bills — peu nombreux, d'ailleurs, — est confiée par le *Parliamentary Counsel* à quelque *barrister* ayant l'expérience des Bills privés. Le *Parliamentary Counsel* se borne à revoir la rédaction préparée par ses collaborateurs d'occasion.

5° *Avis sur l'interprétation à donner à une loi ou à un Bill rédigés par le Parliamentary Counsel's Office.* — C'est là une attribution extrêmement importante et qui pèse de plus en plus lourdement sur le *Parliamentary Counsel.* Il est naturel que le Gouvernement, lorsqu'il est embarrassé sur l'interprétion à donner à une clause d'une loi ou d'un Bill préparés dans le *Parliamentary Counsel's Office*, s'adresse plutôt à ce dernier qu'aux jurisconsultes officiels de la Couronne. Le *Parliamentary Counsel* qui a rédigé les clauses sait mieux que quiconque le sens qu'on a voulu leur donner. Aussi les *Law Officers of the Crown* auxquels une question est renvoyée ne manquent-ils pas de demander l'avis du *Parliamentary Counsel.*

6° *Rédaction de certains règlements prescrits par la loi, de certains Orders in Council.* — D'ordinaire, les règlements prescrits par une loi, les *Orders in Council* sont rédigés par les soins du Département ministériel intéressé. Toutefois, lorsqu'un règlement ou un *Order in Council* présente une très grande importance ou une difficulté particulière (2), la rédac-

(1) Les Bills privés ordinaires sont surveillés par les *Chairmen* des *General Committees* de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes. Quant aux *Provisional Order Bills*,— ordonnances ministérielles soumises à l'approbation du Parlement,— la rédaction en est faite soit par les autorités locales, soit par les fonctionnaires des ministères intéressés.

(2) Exemple : le Code des règlements faits en vertu de l'*Army Act* de 1881.

tion en est confiée au *Parliamentary Counsel.* Tel est évidemment le cas pour les règlements et *Orders in Council* dont la confection est prescrite par une loi à la rédaction de laquelle a déjà participé le *Parliamentary Counsel.* Et il est certain que c'est l'autorité la mieux placée pour faire cette rédaction (1).

7° *Revision et codification des lois anglaises.* — En 1868 a été institué un *Statute Law Committee*, chargé de surveiller la publication d'une édition des lois en vigueur, en même temps que d'une table chronologique et d'un index. Le *Parliamentary Counsel* a toujours fait partie de ce comité, et il y occupe une place considérable. En fait, c'est sous sa direction que s'est accomplie la besogne.

Cette énumération des attributions confiées au *Parliamentary Counsel's Office* fait apparaître le rôle très important qu'il joue. Sans doute, ce n'est pas la commission des juristes qu'avait rêvée Stuart Mill ; sans doute, c'est un rôle de second plan, mais il n'est pas téméraire de penser que l'institution est plus efficace que l'aurait été la commission de Stuart Mill, dans la confection des lois et règlements de l'Angleterre.

Nous allons montrer les résultats pratiques de cette collaboration.

III

Résultats de la collaboration du Parliamentary Counsel *à l'œuvre législative* (2).

Ce que Mr. Lowe cherchait à obtenir en 1869, c'est d'abord le contrôle du Premier Ministre sur tous les projets présentés

(1) Exemples : *Orders in Council* de 1888 et 1889 relatifs à l'inscription des électeurs ; règlements faits en exécution de l'*Irish Land Act* de 1891 ; *Order in Council* fait en exécution du *Marriage Act* de 1891 ; *Orders in Council* faits en exécution du *Local Government (Ireland) Act*, 1898, etc., etc.

(2) Sir C. Ilbert, *op. cit.*, p. 95 et s.

par les ministres; 2° l'amélioration de la forme des lois; 3° une économie dans les frais de rédaction.

Il semble que ce triple objet ait été atteint dans une mesure satisfaisante.

En ce qui concerne les frais de rédaction, on admet qu'avec le nouveau système, ces frais sont moins élevés qu'autrefois. Malgré le développement de la législation depuis 1869, la dépense a diminué.

Mais c'est là évidemment un des côtés secondaires de la réforme. Ce qui est plus important, c'est la garantie du contrôle du Premier Ministre sur la législation due à l'initiative du Gouvernement. Incontestablement, le mécanisme du *Parliamentary Counsel's Office* devait assurer ce contrôle, à la condition que les différents ministres eussent recours aux jurisconsultes de la Trésorerie. Nous avons vu qu'en fait, après quelques années de résistance, les départements ministériels ont renoncé peu à peu à la collaboration de leurs anciens rédacteurs et ont fait appel au *Parliamentary Counsel.* La chose est importante et il n'est pas inutile de souligner l'aide sérieuse que cela apporte au Chancelier de l'Echiquier. L'attention de ce dernier sera toujours appelée par le *Parliamentary Counsel* sur les Bills de nature à entraîner pour le Trésor public des charges financières.

Plus considérable encore est le résultat en ce qui concerne la rédaction des lois. C'est un point bien acquis et sur lequel la controverse n'existe pas, que les anciennes lois anglaises sont un mélange de prolixité et d'obscurité. Le *Select Committee,* nommé en 1875 par la Chambre des Communes pour rechercher les moyens d'améliorer la forme des lois, parle du « langage verbeux et obscur des anciennes lois » (*verbose and obscure language of former enactments*). Il serait évidemment très exagéré d'affirmer que les textes législatifs actuels sont des modèles d'élégance, de clarté et de simplicité et qu'ils réunissent toutes les conditions de forme que Bentham exigeait d'une bonne législation. Néanmoins, il semble bien qu'un progrès sensible ait été réalisé à ce point de vue par la création du *Parliamentary Counsel's Office.*

Nous avons sur ce point le témoignage du *Select Committee*

de 1875. Dans son rapport, le Comité insiste sur « le meilleur style dans la rédaction, qui a été introduit récemment dans les lois du Parlement, aussi bien en ce qui touche l'arrangement des clauses et la subdivision du Bill en parties distinctes qu'en ce qui concerne la langue employée, qui, en simplicité et en clarté, est bien supérieure au langage verbeux et obscur des anciennes lois » (1). Le Comité attribue expressément cet heureux changement au *Parliamentary Counsel's Office* et à la façon dont il a fonctionné. Il déclare aussi qu'avec le temps, ce système produira des conséquences encore plus avantageuses.

Telle est aussi l'opinion de Sir Courtenay Ilbert, plus suspect, il est vrai, puisque Sir Courtenay, au moment où il écrivait son livre, remplissait les fonctions de *Parliamentary Counsel to the Treasury*. « Les lois parlementaires, écrit-il, feront toujours le sujet de commentaires défavorables de la part des juges, du barreau et du public. Mais si l'on compare le *Statute Book* d'aujourd'hui avec le *Statute Book* d'il y a quarante ou cinquante ans, il est impossible de nier que la langue des lois est devenue plus concise, plus uniforme et plus précise, et que l'arrangement des lois est devenu plus logique et plus consistant » (2).

Un avantage — et qui n'est pas mince — de l'institution nouvelle, c'est qu'elle fonctionne sans exciter la jalousie du Parlement et, en particulier, de la Chambre des Communes, pourtant si susceptible. Il est infiniment probable que la commission des jurisconsultes de Stuart Mill, investie des pouvoirs exclusifs de rédaction qu'il voulait lui attribuer, eût été en conflit permanent avec les Chambres du Parlement.

Ce qui semble bien confirmer l'idée favorable que l'on a, en Angleterre, de l'œuvre accomplie par le *Parliamentary Counsel's Office*, c'est que des propositions ont été faites, à diverses reprises, pour augmenter ses attributions. On a demandé que les Bills introduits par des membres privés fussent nécessairement r envoyés au *Parliamentary Counsel*, que ce dernier inter-

(1) Cité par Sir C. Ilbert, *op. cit.*, p. 67 et s. et p. 96.
(2) *Op. cit.*, p. 96.

vînt davantage dans la rédaction des *Orders in Council* et des réglements faits en vertu d'une loi ; enfin, qu'il jouât un rôle plus actif dans l'œuvre de codification des lois anglaises.

Sir Courtenay Ilbert, qui rappelle ces propositions, objecte que cet accroissement de besogne n'irait pas sans une augmentation du personnel et de la dépense et sans une diminution de la responsabilité personnelle du *Parliamentary Counsel*.

Somme toute,— il est piquant de le constater,— c'est juste au moment où la France a pratiquement renoncé à la collaboration du Conseil d'Etat dans l'œuvre législative que les Anglais ont organisé leur *Parliamentary Counsel's Office* dont les attributions rappellent singulièrement celles assignées au Conseil d'Etat français par l'article 8 de la loi du 24 mai 1872 (1).

POL. LAWYER.

(1) L. 24 mai 1872, art. 8 : « Le Conseil d'Etat donne son avis : 1° sur les projets d'initiative parlementaire que l'Assemblée nationale (aujourd'hui les Chambres) juge à propos de lui renvoyer ; 2° sur les projets de loi préparés par le Gouvernement et qu'un décret spécial ordonne de soumettre au Conseil d'Etat ; 3° sur les projets de décret et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Président de la République ou par les ministres. Il est appelé nécessairement à donner son avis sur les règlements d'administration publique et sur les décrets en forme de règlements d'administration publique... Des conseillers d'Etat peuvent être chargés par le Gouvernement de soutenir devant l'Assemblée les projets de lois qui ont été renvoyés à l'examen du Conseil ».

LA JURIDICTION CONTENTIEUSE ADMINISTRATIVE EN ESPAGNE

En 1900, on inséra dans la loi des finances un article 17 qui posait quelques principes généraux relatifs à l'organisation des Cours de Justice. Le deuxième de ces principes portait que la juridiction contentieuse administrative serait exercée, en unique et en deuxième instance, conformément à la loi de 1888, par une *Sala* (Cour) que l'on appellerait Cour du contentieux administratif. Mais la réforme prévue par la loi de finances n'eut aucune suite ; en effet, le principe était subordonné à la rédaction d'une loi organique sur les tribunaux ; or, rien ne fut fait à cet égard jusqu'au jour (1902) où le ministre libéral, M. Montilla, rédigea un projet proposant de changer l'organisme chargé de la juridiction et de modifier l'article 84 de la loi relatif à l'exécution des sentences. Ce projet n'eut pas non plus de conséquences législatives ; mais il contribua à créer une atmosphère favorable à une modification organique de la juridiction dans le sens proposé par la loi de 1900.

Par un accident qui s'explique uniquement par la relation intime qui existe entre le Conseil d'Etat et ce qu'on appelle le Tribunal Central du contentieux administratif, lorsqu'on s'est occupé de rédiger le plan législatif de réforme du plus haut corps consultatif de l'Etat, on a inséré, dans le projet de loi de 1903, des articles additionnels qui enlevaient au Conseil d'Etat l'exercice de la juridiction contentieuse administrative, en prenant pour base le deuxième principe de l'article 17 de la loi de finances de 1900.

Très peu de modifications furent introduites par les Chambres dans le projet de loi rédigé par le Gouvernement. Le Sénat, dans son rapport, proposait de rédiger l'article 84 de la loi dans les termes mêmes employés par M. Montilla en 1902 ;

mais la Chambre des députés compléta l'œuvre du Sénat par une nouvelle rédaction du dit article ; elle fit disparaître le recours extraordinaire en révision. C'est ainsi qu'une réforme qui, en doctrine, est très discutée et qui, en Espagne, à une autre époque, aurait rencontré de sérieux obstacles, a fini par passer ; en la promulgant le 5 avril 1904, le parti conservateur a achevé l'œuvre commencée par les hommes du parti libéral.

*
* *

L'article 1er additionnel de la loi organique du Conseil d'Etat a attribué la juridiction contentieuse administrative du Tribunal central à une *Sala*, qui devait être organisée au sein du Tribunal Suprême de Justice ; cette *Sala* devait nécessairement comprendre trois magistrats pris dans l'ordre administratif, ayant le grade de chef supérieur de l'Administration, et remplissant les conditions exigées par les articles de la loi du 13 septembre 1888 modifiée en 1894 ; cette *Sala*, à tous les points de vue, devait faire partie intégrante du Tribunal Suprême ; il fut même décidé que les magistrats des différentes *Salas* s'aideraient mutuellement.

On n'a pas touché à la compétence, ni à la procédure ; toutefois, il y a eu une modification complète de l'article 84 et on a supprimé les articles 103 et 104 relatifs au recours extraordinaire en révision ; la réforme de l'article 84 a eu pour objet d'assurer au plus haut degré l'exécution des arrêts rendus par le Tribunal ; on a limité la suspension ou l'inexécution des arrêts à des causes prévues par la loi au nombre de quatre, et l'on a supprimé la formule vague « causes d'intérêt public » qui peut donner lieu à tant d'abus.

Il n'est pas difficile de résumer la portée de la réforme. La matière contentieuse administrative reste définie par la loi de 1888. La procédure reste réglée par la même loi. Seulement, on a changé l'organisme auquel la juridiction était attribuée et la partie relative à l'exécution des arrêts. Mais, pour bien comprendre tout ceci, il est nécessaire de donner quelques explications.

*
* *

Les affaires contentieuses administratives restent définies par l'article 1er de la loi de 1888 ainsi conçu : Il peut être formé des recours par l'Administration ou par des particuliers contre les décisions administratives *que causen estado* ; — en d'autres termes, qu'il n'y a pas de recours gouvernementaux contre les décisions — émanant de l'Administration dans l'exercice de ses facultés réglées et lésant un droit de nature administrative déjà établi dans une loi, un règlement ou un autre précepte administratif. Ce principe général est développé dans les articles 2, 3 et 4. Il faut signaler spécialement l'article 3, d'après lequel on peut former le recours contentieux administratif contre les décisions de l'administration qui lèsent les droits des particuliers établis ou reconnus par une loi, quand les décisions ont été adoptées comme conséquence d'une disposition générale, si cette disposition viole la loi dans laquelle ces droits ont pris naissance.

Cette définition du recours contentieux administratif est la première que l'on trouve dans notre histoire législative ; en effet, de 1845 à 1888, on s'était borné à énumérer les cas dans lesquels le recours pouvait être formé, mais sans indiquer les caractères généraux des décisions pouvant être attaquées et sans donner de définition. L'introduction de cette définition dans la loi est due à la commission de la Chambre des Députés et à son rapporteur, le professeur de l'Université de Madrid et ancien Ministre, M. Santamaria de Paredes. Le système consistant à énumérer les cas ne pouvait pas subsister ; ses adversaires demandaient avec raison s'il existait quelqu'un qui pût avoir la certitude de n'avoir pas oublié un des cas présentés par la pratique.

Ce qui n'a pas encore été fait, c'est ce que proposait l'exposé des motifs du Décret du Gouvernement provisoire du 26 novembre 1868 ; on y reconnaît que plusieurs questions qui, par leur caractère, appartiennent au pouvoir judiciaire étaient sorties de sa compétence « légitime ». Il n'est pas possible, affirmait-on, de mettre en doute que à la juridiction ordinaire ressortissent, entre autres, les questions de vente des biens de la

Nation, de délimitation des forêts appartenant à l'Etat, aux villes ou à des établissements publics, d'expropriation pour cause d'utilité publique quand il s'agit de l'observation ou de l'inobservation des formes prescrites par les lois, ainsi que les questions touchant l'exécution et l'interprétation des contrats relatifs aux services publics et aux travaux publics ou touchant les dommages et préjudices causés dans leur exécution ; dans ces questions, affirmait-on, « l'Etat, les villes, les corporations sont des personnes juridiques auxquelles, pour leurs contestations, on doit appliquer la loi civile sur la propriété ou les contrats, matières définies dans la loi commune, sans que cela constitue un obstacle dont doivent tenir compte les dispositions administratives ».

On n'est pas allé jusque là ; en effet, la loi en vigueur, dans son article 5, déclare que seront attribuées à la juridiction contentieuse administrative les questions relatives à l'accomplissement, à l'interprétation, à la rescision et aux effets des contrats passés par l'Administration centrale, provinciale et communale pour travaux et services publics de toute espèce.

*
* *

Bien différents ont été les systèmes d'organisation des tribunaux contentieux administratifs ; on peut dire que, avant 1888, on a appliqué exclusivement le système administratif pur, et que, de 1868 à 1875, on a appliqué le système judiciaire avec les conséquences naturelles qu'il comporte.

Les précédents de l'organisation du 2 avril et du 6 juillet 1845 ont été les projets de 1838 et de 1839. En 1838, M. François Augustin Silvela avait rédigé un projet d'organisation des Tribunaux provinciaux administratifs. La même année, la Commission chargée d'organiser le Conseil d'Etat accorda à ce dernier la faculté de *connaître* des affaires contentieuses administratives, faculté que le Gouvernement, dans son projet de 1839, limita à la faculté de *donner son avis*.

Comme juridiction retenue, on en resta au contentieux administratif exercé jusqu'en 1868 par les Conseils provinciaux et par le Conseil d'Etat.

Ce que j'ai dit relativement à la matière contentieuse administrative, le fait d'attribuer « la connaissance des affaires à des Corporations dont les membres ne jouissaient pas de l'inamovibilité » et « de laisser la solution définitive et exécutoire au Gouvernement, libre de rejeter ou d'admettre les décisions délibérées par le Conseil d'Etat », n'inspirait confiance ni aux parties litigantes ni au pays : on se rendait compte que l'un des plaideurs était juge et partie. Ceci fit pencher la solution du côté de la justice déléguée. Aussi dans l'exposé des motifs du Décret, on peut lire : « La justice retenue a disparu complètement; les Tribunaux fonctionnent en vertu de leur mission judiciaire ». Les affaires passèrent du Conseil d'Etat au Tribunal Suprême, et des Conseils provinciaux aux *Audiencias*.

Le Décret de 1868 eut le même sort que les autres décrets du Gouvernement provisoire. La Restauration, en 1875, rétablit l'ancien état de choses, et mit fin à une réforme qui a toujours eu chez nous des partisans ; ceci est dû, en grande partie, à la manière dont le Gouvernement appliqua la loi ; aussi, quand on a parlé de rétablir la réforme, on a attribué son très peu de succès antérieur à la précipitation avec laquelle on l'avait appliquée sans avoir adapté la procédure ; ceci est dû aussi aux convictions des partis politiques qui ne se résignèrent pas à se séparer d'organismes qu'ils croyaient indispensables au gouvernement de l'Etat (1).

Malgré le retour à la justice retenue, on fit une nouvelle tentative en faveur du système judiciaire avec le projet de 1886; mais en 1887, on arriva à une solution transactionnelle donnée par la Commission de la Chambre des députés. Cette solution est due en grande partie au professeur Santamaria ; elle consistait à organiser un Tribunal spécial. Comme le professeur Santamaria le disait dans son discours à la Chambre : « les uns estiment qu'il y a là un rouage de l'Administration; les autres estiment que c'est une *Sala* ou Tribunal appartenant au pouvoir judiciaire; pour lui, il croyait qu'elle avait sa véritable liaison avec le pouvoir harmonique ou modérateur ».

La loi de 1888 organisa le Tribunal Central avec un Prési-

(1) Projet de M. Montilla.

dent et sept conseillers ministres, tous avocats et remplissant les conditions pour être Conseillers d'Etat; trois devaient présenter les conditions exigées pour être Magistrats du Tribunal suprême; les conseillers étaient inamovibles. Les Tribunaux provinciaux furent organisés avec le président de l'*Audiencia* (Tribunal judiciaire siégeant dans chaque province), deux magistrats de la même *Audiencia* et deux députés provinciaux avocats. C'était là un système mixte d'organisation; pour arriver à une solution transactionnelle, on fit disparaître complètement ce qu'on appelait la question *previa*, grâce à laquelle c'était l'administration qui décidait si l'affaire serait discutée ou non. Comme concession aux partisans de l'ancien système de 1845 à 1868, de 1875 à 1888, on institua le recours extraordinaire en révision et on donna au Gouvernement la faculté, dans des cas exceptionnels, de suspendre l'exécution de l'arrêt ou de déclarer qu'il n'était pas possible de l'exécuter.

Les adversaires de la justice retenue réclamaient précisément la suppression de ce recours et de cette faculté ; ils croyaient qu'on ne garantissait pas suffisamment les droits de ceux qui se servaient contre certaines décisions administratives du recours contentieux ; les défenseurs du système judiciaire ne se crurent pas vaincus. D'un côté, dans les traités de Droit Administratif, des professeurs, tels que MM. Posada et Royo, déclarèrent que, en aucune manière, l'administration comme telle ne doit avoir la faculté de statuer comme pouvoir judiciaire sur une contestation de droit ; ce qu'on appelle la *juridiction contentieuse administrative* est la négation radicale de cette doctrine ; cela brise l'*unité de juridiction* et met en péril l'intégrité du pouvoir judiciaire ; « la distinction entre les matières administratives et les matières civiles ne peut pas avoir de portée juridictionnelle ; le pouvoir judiciaire est toujours le même ; il a toujours à résoudre une question civile ou une contestation administrative, à interpréter une loi de droit privé ou un précepte de droit public ». Des commentateurs, comme M. Alcubilla, ne cessèrent pas leur campagne contre l'existence de la juridiction, et, en supposant que cette existence fût maintenue, ils demandaient qu'elle fût exercée par le Tribunal Suprême. D'un autre côté,

l'application malheureuse qui fut faite de l'article 84 de la loi, apporta un concours très efficace à ceux qui demandaient le retour au système de 1868.

On est revenu à ce système, mais non pas d'une manière complète.

La réforme opérée dans les articles additionnels de la loi réorganisant le Conseil d'Etat ont à tort laissé dans l'oubli les Tribunaux provinciaux ; ces derniers, contrairement à toute logique, restent aujourd'hui régis par la loi de 1888 modifiée en 1894. Si, — en partant de l'idée que aux Tribunaux appartient, d'après la Constitution, la fonction d'appliquer les lois et que cette fonction est la même dans les affaires dans lesquelles on conteste un droit civil ou un droit administratif, — on a donné, au degré supérieur, la juridiction contentieuse administrative au Tribunal Suprême, on aurait dû modifier la composition des Tribunaux provinciaux d'après le criterium judiciaire. Il est vrai que, dans la nouvelle *Sala* du Tribunal Suprême, on a fait place à trois Magistrats de l'ordre administratif, et que le système adopté n'est pas absolument judiciaire ; mais ces trois magistrats, une fois nommés, cessent d'avoir le caractère de fonctionnaires administratifs pour devenir membres de l'ordre judiciaire, jouissant comme tels de l'inamovibilité. Or, bien différente est la situation des deux députés provinciaux qui doivent leur nomination à l'élection populaire et qui, avec les trois Magistrats, forment, dans les *Audiencias*, le Tribunal contentieux administratif provincial. A ce point de vue, la réforme de 1904 est incomplète ; l'organisation du Tribunal central et celle du Tribunal provincial ne répondent pas au même criterium.

Les diverses tentatives qui ont conduit à la loi de 1904 s'inspiraient d'opinions doctrinales ; mais on ne saurait oublier que, étant donné les défauts mêmes de la rédaction donnée en 1888 à l'article 84 relatif à l'exécution des sentences, étant donné aussi la façon dont le Gouvernement a interprété le dit article tel qu'il fut rédigé dans la réforme opérée en 1894, l'avis général est que plus importante encore que le changement d'organisme, — fait déjà remarquable, — est la modification apportée à cet article 84.

Dans le système de juridiction retenue, c'était le Gouvernement, qui, par Décret royal, approuvait ou non, en toute liberté, la solution donnée à chaque recours par le Conseil d'Etat. Diamétralement opposée était la situation créée par le Décret de 1868 : d'après l'article 10 de ce Décret, les sentences rendues par la *Sala Tertia* du Tribunal étaient *exécutoires* et devaient être insérées dans le *Recueil législatif*. Le système transactionnel de 1888 donnait le caractère de sentences aux décisions définitives du Tribunal contentieux, mais réservait au Gouvernement la faculté de *suspendre* les sentences.

Toutefois, dans l'article 84, tel qu'il fut promulgué en 1888, on avait prévu le cas de suspension ; mais la Commission chargée de la réforme de la loi avait cru qu'il pourrait y avoir d'autres cas : « impossibilité matérielle ou légale d'exécution ». On disait aussi que, « quoique tout ce qui se rattache à l'exécution de la sentence soit une continuation du jugement et semble devoir appartenir au Tribunal, des motifs puissants de convenance conseillaient d'éviter que, au cas de non exécution, ce fût le même Tribunal qui de nouveau fût appelé à connaître de l'affaire ; on réservait ce cas extrême au jugement et à la décision des Cortès ». Et l'article 84 décidait, jusqu'en 1904, que, une sentence ayant été transmise par le Tribunal au Ministère, celui-ci, en cas de doute, devait déterminer si, pour des motifs d'intérêt public, l'exécution devait en être suspendue temporairement, ou si, pour les mêmes motifs d'intérêt public ou pour impossibilité matérielle ou légale, il était nécessaire de prononcer la non-exécution. Dans le premier cas, le Tribunal, sur la demande de la partie, pouvait accorder une indemnité au particulier lésé par l'ajournement, et le Gouvernement devait rendre compte aux *Cortès* de la suspension et de ses motifs. Dans la seconde hypothèse, le Gouvernement devait, par décision motivée, rendre compte aux *Cortès* ; on devait procéder de même si, bien qu'il pût exécuter la sentence, le Gouvernement, dans l'intérêt public, estimait ne pas devoir l'exécuter ; dans ce cas, il devait présenter un projet de loi pour fixer le montant de l'indemnité ou la façon

de donner, sous une autre forme, effet à ce qui avait été décidé par la sentence.

J'ai déjà indiqué les conséquences de l'interprétation donnée par le Gouvernement à l'article 84 ; j'ajoute que la lecture de quelques cas cités dans le Mémoire du Fiscal du Tribunal Suprême, lu dans la séance solennelle d'ouverture des Tribunaux en 1904, justifie la demande qui était faite qu'on mît un terme aux véritables abus commis par le Pouvoir et préjudiciables à l'efficacité de la juridiction contentieuse administrative, qu'on donnât une définition plus précise de l'intérêt public afin d'éviter qu'un Ministre, en déclarant n'avoir pas la possibilité légale d'exécuter une sentence, se crût investi d'une faculté reconnue par les lois.

Déjà, M. Montilla affirmait, dans son projet, que les causes d'intérêt public devaient être bien déterminées, qu'elles devaient être spécialement indiquées dans la décision du Ministre et que seules pouvaient être déclarées telles les causes qui touchaient aux intérêts de la Nation. Le Sénat a très bien fait d'ajouter au projet présenté par le Gouvernement en 1903, que l'article 84 de la loi de 1888 resterait rédigé tel qu'il l'était dans le projet de M. Montilla ; mais la Chambre des Députés a encore mieux fait en apportant plus de précision et en formulant ce qui aujourd'hui constitue la règle en vigueur. « Le Ministre, dans le délai de deux mois à partir de la réception d'une sentence, doit ou bien l'exécuter ou bien suspendre en tout ou en partie l'arrêt pendant un temps déterminé, ou bien déclarer d'une manière absolue qu'elle ne sera pas exécutée en tout ou en partie ». La supension ou l'inexécution ne pourront être prononcées par le Gouvernement qu'en Conseil des Ministres, à titre exceptionnel, pour l'une des quatre causes suivantes : 1° Péril de bouleversement grave de l'ordre public ; 2° crainte fondée de guerre avec une puissance, si on devait exécuter la sentence ; 3° ébranlement dans l'intégrité du territoire national ; 4° préjudice grave pour les Finances.

L'indemnité accordée en cas de suspension ou d'inexécution sera fixée par le Tribunal Suprême, toutes *Salas* réunies. Les sentences ne pourront pas être suspendues ni être déclarées

inexécutables pour impossibilité matérielle ou légale ; et si le cas se présentait, le Tribunal déterminerait la manière dont doit être exécuté l'arrêt ou fixerait l'indemnité si les difficultés d'exécution étaient insurmontables. Si, dans le délai de deux mois, l'autorité administrative n'adopte aucune de ces alternatives, les sentences seront exécutées dans la forme et teneur de l'arrêt, sous la responsabilité personnelle et directe des agents de l'administration. Si un délai de six mois s'écoule sans que l'arrêt ait été exécuté ou sans qu'ait été fixée l'indemnité ou sans que l'indemnité fixée ait été payée, sur la demande de la partie, le Tribunal rendra directement compte aux Cortès avec copie certifiée de toutes les pièces de la procédure à l'effet de faire mettre en jeu la responsabilité encourue pour avoir désobéi à la décision du Tribunal. Ne pourront jamais être supendues ni inexécutées les sentences qui confirment les décisions de l'Administration.

Les pouvoirs du Gouvernement ont été bien délimités. On ne peut considérer comme causes d'intérêt public que celles que la loi détermine expressément. On a retouché adroitement la réforme — pas très heureuse — de 1894 qui visait les sentences inexécutables. Si les particuliers trouvent pour leurs droits des garanties dans la nouvelle loi, c'est justement parce qu'on a supprimé les occasions dans lesquelles les décisions administratives ratifiées par le Tribunal pouvaient rester sans effet.

Les réformes qui, après 1888, se sont inspirées de l'idée de justice déléguée ont — croyant trouver dans la magistrature une impartialité plus grande — donné au Tribunal Suprême la connaissance des affaires contentieuses administratives. Le projet du Gouvernement de 1903 ne consacrait pas du tout le système judiciaire pur et simple ; il ne donnait pas aux Ministres des règles qui, par leur rédaction particulière, n'offraient pas à ceux-ci une possibilité d'inexécution ou de suspension très peu en harmonie avec l'efficacité des arrêts du Tribunal. Aussi convient-il de louer les Cortès d'avoir donné la plus grande autorité possible aux sentences, bien qu'elles n'aient pas voulu les considérer comme toujours exécutoires.

On a précisé les quatre causes de suspension ou d'inexécu-

tion des sentences; mais toutes ne méritent pas la même appréciation. La première cause, c'est le péril de bouleversement grave de l'ordre public ; heureusement, l'on ajoute « grave ». Mais, qu'est-ce qu'il faut entendre par là ? Est-ce que, pour prévenir un désordre qui, dans ce cas, est une rébellion contre la restauration du droit violé faite par l'arrêt du Tribunal, le Gouvernement doit, comme première mesure, ordonner la suspension ou l'inexécution de la décision judiciaire ? N'est-ce pas l'une des principales obligations du gouvernement de maintenir l'ordre juridique en empêchant par la répression toute altération de l'ordre matériel ? J'estime que la quatrième cause peut donner lieu à des interprétations de nature à mener plus loin que la volonté du législateur.

Il n'y a rien à objecter aux causes 2 et 3. Toutefois, je crois que le député M. Alonso Castrillo était bien inspiré en demandant l'addition à la deuxième cause des mots suivants : « quand il pourra s'élever un conflit grave ou transcendant avec des nations étrangères ». Je trouve cette rédaction bien préférable à celle de la loi. Ce qui ne me paraît pas justifié, c'est la cause 4 : Préjudice grave pour les finances. A mon avis, très fondées sont les critiques dirigées par ses adversaires. Les termes sont vagues ; il est à craindre que l'on considère comme préjudice grave tout ce qui entraîne pour le Trésor une dépense.

On a fait disparaître le recours extraordinaire en révision qui pouvait être formé par le *Fiscal* (procureur du roi) pour incompétence ou abus de pouvoir contre la sentence définitive du Tribunal ; — ce recours était examiné par le Conseil des Ministres et décidé par le roi dans les mêmes formes que les questions de compétence. En 1887, on avait dit à la Chambre des Députés que ce recours était le prix de la renonciation faite par les partisans de la justice retenue. Ce recours a cessé d'exister. Le Fiscal pourra conséquemment invoquer, au cours de l'affaire, l'exception d'incompétence de juridiction ; mais une fois que le recours aura été examiné par le Tribunal, il ne sera plus possible de former un recours dont la solution, comme auparavant, appartiendrait au Gouverne-

ment et au Roi. C'est là une conséquence très naturelle de l'esprit général de la réforme et une déduction logique des effets attribués par la nouvelle rédaction de l'article 84 aux sentences des Tribunaux contentieux.

J. Gascon Marin
Professeur de Droit administratif
à l'Université de Sevilla.

NOTES DE JURISPRUDENCE

SOMMAIRE. — *Première Partie. Jurisprudence administrative.* — Section I. Contentieux de l'annulation : 1. Durée de l'exception de nullité opposable aux actes administratifs. Conseil d'Etat, 9 mars 1906. *Domec.* — 2. Régime juridique des adjudications publiques. Conseil d'Etat, 9 mars 1906, *Ballande.* — 3. Détermination des limites entre la sphère d'action du pouvoir législatif et celle du pouvoir exécutif. Conseil d'Etat, 4 mai 1906, *Babin.* — 4. De la signification du silence prolongé de l'administration sur une demande d'autorisation de bâtir. Conseil d'Etat, 23 juillet 1906, *Machart.*

Section II : Contentieux de pleine juridiction. — De la responsabilité de l'Etat annexant à raison des créances nées contre l'Etat annexé. C. d'Etat, 3 mars 1905, *Mante.*

Deuxième Partie. Jurisprudence judiciaire. — Contentieux de pleine juridiction. Des actions en responsabilité dirigées contre les communes. Cass., Civ., 2 mai 1906, *Turson.*

Troisième partie. — Analyse de notes de jurisprudence.

PREMIÈRE PARTIE

JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

SECTION I

Contentieux de l'annulation.

§ 1

Durée de l'exception de nullité opposable aux actes administratifs.

Conseil d'Etat, 9 mars 1906, *Domec et autres.*

Lorsqu'un acte administratif unilatéral est entaché de nullité, sa légalité peut, en principe, être contestée *directement* au moyen du recours pour excès de pouvoir pendant deux mois; mais ce délai expiré sans que l'acte ait été attaqué, ou le recours ayant échoué, l'acte devient-il définitif? La légalité n'en pourra-t-elle plus être contestée *indirectement*, par *voie d'exception*? ou bien, au contraire, le vice d'il-

légalité subsiste-t-il *indéfiniment* avec son effet essentiel : l'annulabilité de l'acte, de telle sorte qu'on pourra se prévaloir *à toute époque* de l'illégalité, sinon pour faire prononcer la nullité de l'acte lui-même, du moins pour faire écarter toutes les applications que l'on voudrait faire de l'acte nul ? En d'autres termes, en droit administratif français, les nullités ne peuvent, en principe, servir de moyen *direct* d'annulation que dans le bref délai de deux mois (délai pour former le recours pour excès de pouvoir) ; mais ces nullités ne peuvent-elles pas être invoquées à toute époque *par voie d'exception* ?

Telle est la question qui se présente parfois en pratique. Elle s'est posée récemment devant le Conseil d'Etat (arrêt du 9 mars 1906, *Domec et autres*).

Dans les conclusions prononcées sur cette affaire, le commissaire du Gouvernement, M. Romieu, a exposé les faits de la cause comme suit. La commune de Salles-Adour, limitrophe de la commune de Barbazan, était propriétaire d'une lande située sur le territoire de Barbazan et d'un chemin d'exploitation. Vers 1883, elle a procédé à un partage temporaire de jouissance de cette lande entre les chefs de ménage de la commune ; le chemin d'exploitation qui desservait ce terrain prit alors plus d'importance, et en 1885 la commune demanda qu'il fût reconnu comme chemin rural. Par décision du 19 avril 1886, la commission départementale des Hautes-Pyrénées reconnut comme chemin rural de la commune de Salles-Adour le chemin de la Côte, situé sur le territoire de la commune de Barbazan. En 1902, *le Conseil municipal de Salles-Adour vota une quatrième journée de prestations* à faire en 1903 sur le chemin rural de la Côte. Les sieurs Domec, Parnés et Pradas *ont demandé décharge de cette quatrième journée de prestations en soutenant que le classement du chemin effectué en* 1886 *était illégal*. Et, de fait, le classement était illégal (1). Le Con-

(1) C'est dans le sens de l'illègalité du classement qu'a conclu M. Romieu. Voici son argumentation : « Un chemin situé sur le territoire de la commune de Barbazan pouvait-il être classé comme chemin rural de la commune de Salles-Adour ? Pour les chemins vicinaux, on distingue les chemins publics d'une seule commune, ce sont les chemins vicinaux ordinaires, et les chemins qui présentent un intérêt pour plusieurs communes, ce sont les chemins d'intérêt commun ou de grande communication. On ne conçoit pas qu'un chemin vicinal ordinaire s'étende en dehors de la commune. Aussi, vous n'avez jamais admis qu'un chemin situé sur le territoire d'une commune soit classé comme chemin vicinal d'une autre commune. Vous avez reconnu la possibilité pour la commission départementale de classer comme chemin vicinal d'une commune un chemin situé sur le territoire de cette commune, malgré le Conseil municipal de cette commune, si la commune voisine, qui a demandé le classement, a pris

seil de préfecture a néanmoins rejeté leur réclamation ; ils se sont alors pourvus en appel devant le Conseil d'Etat contre cette décision.

L'hypothèse soumise au Conseil d'Etat n'est pas la seule qui puisse se présenter.

On peut supposer qu'un règlement de police est illégal et que le juge de la contravention ne soit saisi de l'exception d'illégalité du réglement que longtemps après que les délais pour former le recours *direct* en annulation sont expirés. Le juge de la contravention ne pourra-t-il pas examiner l'exception d'illégalité ?

Voici un autre cas. La délibération d'un Conseil général, prise en violation de la loi et devenue exécutoire par la négligence du préfet d'en provoquer l'annulation dans les délais fixés par la loi du 10 août 1871, ne peut plus être annulée d'office, et elle est inattaquable directement si les parties intéressées ont laissé passer les délais du recours pour excès de pouvoir. Mais cette délibération ne peut-elle pas être arguée de nullité *par voie d'exception* à toute époque, par tous intéressés ?

On le voit, la question a une importance très grande et sa solution a une portée considérable.

En 1906, le ministre de l'Intérieur, dans ses observations sur la requête des sieurs *Domec et autres*, a soutenu la thèse suivante :

la dépense tout entière à sa charge (V. *comm. de Saint-Maurice*, 5 déc. 1873. *Rec.* p. 889 ; *comm. de Saint-Saturnin*, 29 mars 1901, *Rec.*, p. 334). Mais vous n'avez pas admis que le chemin puisse être classé comme chemin vicinal de la commune sur le sol de laquelle il ne se trouve pas. Une seule fois la question s'est posée, vous l'avez résolue en ce sens (Voy. *Boulugnet*, 7 août 1903. *Rec.*, p. 630). Il s'agissait d'un chemin qui était tout entier sur le territoire d'une autre commune. On a cru en rapprochant les diverses décisions que nous avons citées que si le chemin était tout entier sur le territoire d'une autre commune, on ne peut faire le classement que nous considérons comme illégal, mais qu'on pouvait le faire si le chemin n'était qu'en partie sur le territoire d'une autre commune. C'est une erreur qui semble provenir d'une phrase insérée dans la décision du 7 août 1903 et qui ne correspond qu'à une constatation de fait. — Ce que nous venons de dire des chemins vicinaux ordinaires est encore plus vrai pour les chemins ruraux, dont le caractère communal est encore plus marqué. On ne peut concevoir un chemin rural public d'une commune situé sur le territoire d'une autre commune. La journée de prestation prévue par la loi du 20 août 1881 n'est pas faite pour un semblable chemin, et les contribuables ont le droit de refuser de l'accomplir. Dans l'affaire actuelle, aucun doute n'est possible : le chemin qui a été classé comme chemin rural de la commune de Salles-Adour est tout entier sur le territoire de la commune de Barbazan, le classement est illégal ; il l'aurait été également si le chemin était seulement en partie sur le territoire de Barbazan. Le chemin n'ayant ainsi aucune existence légale, la prestation réclamée pour l'entretien de ce chemin est dès lors illégale et le sieur Domec est fondé à en demander la décharge ».

La reconnaissance du chemin faite en 1886 est définitive. La délibération de la commission départementale n'ayant pas été attaquée à cette époque, la légalité de cet acte ne peut plus être contestée à l'occasion d'une demande en décharge des prestations. En d'autres termes, le défaut d'annulation de la délibération de la commission départementale donne un caractère définitif à l'acte de classement, en ce qui concerne la perception des taxes qui en sont la conséquence. Cela empêche les intéressés de contester la légalité de ces taxes (1).

Cette thèse me paraît inadmissible. La jurisprudence du Conseil d'Etat l'a déjà condamnée en 1883 et en 1893 (Conseil d'Etat 9 mars 1883, *Broet et autres* ; 24 février 1893, *commune d'Orches*, *Rec.*, p. 164) (2). Les arrêts des 9 mars 1883 et 24 février 1893 posaient le principe ; il a été confirmé par l'arrêt du 9 mars 1906, *Domec et autres*. L'importance de ce dernier arrêt est soulignée par le fait que la difficulté a été très nettement mise en relief par le ministre de l'Intérieur dans ses observations, et aussi par le fait que le commissaire du Gouvernement, M. Romieu, dans les conclusions qu'il a données sur la demande en décharge soumise au Conseil d'Etat, s'est prononcé très catégoriquement contre la thèse du Ministre.

« Nous estimons, a déclaré M. Romieu, qu'*un contribuable, frappé par un rôle, a toujours le droit, chaque année, de contester la légalité de la taxe objet de ce rôle*. En effet, si la taxe est illégale, il est porté atteinte à un droit certain du contribuable qui ne doit payer qu'une taxe légale ; quand on a voulu restreindre le droit du contribuable, la loi ou les règlements d'administration publique l'ont dit expressément : c'est ce qui a été fait par la loi du 15 septembre 1807 et l'ordonnance du 3 octobre 1821 pour les réclamations contre le classement en matière d'impôt foncier, par le décret du 9 mars 1894 pour les réclamations contre les bases des taxes syndicales. En second lieu, il ne faut point oublier que jusqu'à présent, tout au moins, vous avez refusé au simple contribuable le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre les actes portant classement des chemins vicinaux et ruraux. Cette jurisprudence, étant donné des arrêts récents rendus en d'autres matières, ne sera peut-être pas éternelle et nous serions disposé à le souhaiter ; mais enfin, dans l'espèce et à l'heure

(1) Cela soulève aussi une deuxième question que M. Romieu formule ainsi : « Une réclamation présentée lors du recouvrement de la taxe peut-elle porter sur la légalité de la *dépense*, à laquelle la taxe est affectée ? » Cpr. *infra*, p. 667, note.

(2) Cpr. G. Jèze, *Notions sur le contrôle des délibérations des assemblées délibérantes (Revue générale d'adm.* 1895, III, p. 40).

(3) Voir l'analyse de ces deux arrêts dans l'étude citée à la note précédente.

actuelle, on ne saurait affirmer que les requérants auraient pu former utilement un recours pour excès de pouvoir. *D'ailleurs, même quand vous aurez reconnu aux contribuables le droit de former un semblable recours, cela ne leur enlèvera pas le droit qui leur appartient de présenter, à l'occasion du recouvrement des taxes, des réclamations contre la légalité des actes qui servent de base à ce recouvrement* ».

Quelles sont les raisons juridiques que l'on peut faire valoir en faveur de cette thèse ?

Je n'en vois qu'une. C'est qu'en droit administratif, les nullités sont d'ordre public; dès lors, les actes administratifs doivent pouvoir être argués de nullité quelque laps de temps qui s'écoule, à moins que la loi n'ait déclaré expressément qu'à l'expiration d'un certain délai l'acte devra être réputé légalement fait. Ceci posé, peut-on considérer que la loi, en fixant à deux mois le délai du recours pour excès de pouvoir, a voulu effacer pour l'avenir l'illégalité des actes non attaqués dans le délai ? Je ne le crois pas. Cette solution est la plus favorable aux administrés.

Le juge de la contravention n'a jamais cru que son pouvoir d'examiner la légalité des règlements disparaissait lorsqu'était écoulé le délai pour attaquer *directement* le règlement par le recours pour excès de pouvoir.

C'est aussi la thèse du Conseil d'Etat. M. Romieu, dans ses conclusions, insiste sur les dangers qui résulteraient, pour les administrés, de la thèse contraire. « Il ne faut pas oublier, déclare-t-il, que le recours pour excès de pouvoir a un caractère exceptionnel : il produit un effet *erga omnes* ; il doit être formé dans un délai court; mais il laisse subsister le recours à l'occasion des mesures individuelles, — dans notre espèce, à l'occasion du rôle des taxes (Voy. *Avizard*, 24 janv. 1902, *Rec.*, p. 44; — voy. *Chabot*, 7 août 1903, *Rec.*, p. 620, en matière de sectionnements électoraux). — L'élargissement du recours pour excès de pouvoir ne saurait avoir pour conséquence une restriction de délai, qui serait très grave surtout pour les taxes, le contribuable ne se rendant souvent compte des conséquences onéreuses d'un acte que lorsqu'il est directement frappé. — Enfin, les contribuables varient continuellement; ils ne sont plus les mêmes, lors de l'émission du rôle, que ceux qui auraient pu former dans les délais contre l'acte de classement un recours pour excès de pouvoir. Votre jurisprudence est, du reste, fort nette pour reconnaître au contribuable le droit de contester, à toute époque, la légalité de la taxe, le principe même de l'imposition. Vous vous êtes prononcés souvent en ce sens, en matière de taxes de

curage ou en matière de subventions spéciales pour dégradations extraordinaires aux chemins vicinaux (Voy. notamment : *Beaumini*, 5 janv. 1877, *Rec.*, p. 7 ; *Cheilus*, 4 janv. 1878, *Rec.*, p. 10). En résumé, conclut M. Romieu, nous estimons que *les contribuables sont recevables, lors du recouvrement de la taxe, à contester la légalité du principe de la taxe, et cela à toute époque* » (1).

Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 9 mars 1906, *Domec et autres*, a consacré implicitement la solution préconisée par M. Romieu. Il a examiné la requête au fond et donné gain de cause au requérant.

« Vu (les lois des 21 mai 1836 et 20 août 1881) » ;

. . . . . .

Considérant que le chemin dit « de la Côte » de Salles-Adour, est situé sur le

(1) Dans ses conclusions, M. Romieu examine la deuxième question que nous avons indiquée à la note 1 de la page 665. « La réclamation, lors du recouvrement de la taxe, peut-elle porter sur la légalité de la *dépense* à laquelle la taxe est affectée ? » A raison de son intérêt, nous reproduisons la solution donnée par M. Romieu : « Votre jurisprudence fait ici une distinction. En principe, on ne peut contester que la légalité de la taxe et non l'affectation du produit de la taxe à la dépense, ni la légalité de la dépense, car l'ensemble des recettes sert à payer l'ensemble des dépenses. Donc, on ne peut contester ni la dépense à laquelle la recette est affectée, ni même, au cas de recettes affectées à un emprunt, le changement d'affectation de cet emprunt. Cela tient au caractère non spécialisé des recettes. Exceptionnellement, il y a des recettes spéciales qui ne peuvent être perçues que pour un objet déterminé, que si les ressources générales ne suffisent pas et qui ne peuvent recevoir un autre emploi. Dans ce cas, la légalité de la taxe est intimement liée à la légalité de la dépense, et alors il appartient au juge de la taxe d'examiner la légalité de la dépense.

Nous vous rappellerons votre décision du 29 juin 1900, *Merlin* (*Recueil*, p. 438). Le Conseil municipal de Paris avait inscrit au budget des recettes un demi-centime additionnel pour allocation de secours aux familles nécessiteuses des réservistes et soutiens de famille. Ce demi-centime ne pouvait être voté qu'en cas d'insuffisance des ressources ordinaires et des centimes extraordinaires portés à leur maximum légal (loi du 21 déc. 1882). On soutenait que l'insuffisance des recettes ci-dessus indiquées ne se serait pas produite, si une partie des ressources de la ville de Paris n'avait été appliquée à des dépenses contraires à la loi. Vous avez recherché si les dépenses correspondant aux recettes étaient légales. Nous vous citerons encore les décisions rendues en matière de subventions spéciales pour dégradation à des chemins vicinaux, dans des cas où l'on contestait la légalité du classement des chemins (Voy. *Massignon*, 26 janv. 1879, *Rec.*, p. 96 ; *Daniel*, 2 mars 1877, *Rec.*, 208 ; *Labruyère*, 27 avr. 1877, *Rec.*, p. 374 ; *Cheilus*, 4 janv. 1878, *Rec.*, p. 10). La taxe, qui ne doit être affectée qu'à des dépenses de vicinalité, n'est légale que si le chemin auquel elle s'applique est de ceux pour lesquels elle pourrait être perçue. Il doit en être de même pour les prestations : il s'agit de travaux à faire sur un chemin déterminé. Pour tous ces motifs, nous estimons donc que la requête est recevable ».

territoire de la commune de Barbazan-Debats et ne pouvait, dès lors, être compris au nombre des chemins ruraux de la commune de Salles-Adour, pour lesquels cette commune était autorisée à voter une quatrième journée de prestations ; que, par suite, le sieur Domec est fondé à soutenir que la quatrième journée de prestations à laquelle il a été imposé, pour l'entretien dudit chemin, sur le rôle de la commune de Salles-Adour, a été illégalement établie et que c'est à tort que le conseil de préfecture a rejeté la réclamation par laquelle il en demandait décharge ;...

Arrêté annulé ; il est accordé au sieur Domec décharge de la quatrième journée de prestations à laquelle il a été imposé sur le rôle de la commune de Salles-Adour, etc. ».

§ 2

Régime juridique des adjudications publiques.

Conseil d'Etat, 30 mars 1906, *Ballande*.

Aux termes de l'art. 1er du Décret du 18 novembre 1882, en principe « les marchés de travaux, fournitures ou transports au compte de l'Etat sont faits avec concurrence et publicité », en d'autres termes, par *adjudication publique*.

Le mécanisme de l'opération est le suivant (1) : Les agents administratifs, — après avoir rédigé un cahier des charges faisant connaître : 1° les conditions moyennant lesquelles les fournisseurs seront admis à présenter des offres (conditions de capacité, de moralité, de solvabilité, etc.), 2° l'objet précis du marché à intervenir, — annoncent, par tous les moyens ordinaires de publicité, que l'adjudication aura lieu tel jour, à tel endroit, devant telle autorité. Au jour fixé, les agents administratifs compétents procèdent publiquement à l'adjudication, c'est-à-dire que, dans les formes prescrites par les règlements, ils constatent quel est, parmi les concurrents remplissant toutes les conditions réglementaires, celui qui a fait les offres les plus avantageuses. Procès-verbal est rédigé constatant ce résultat. Le concurrent déclaré adjudicataire par les autorités ayant procédé à l'adjudication signe le procès-verbal. L'administration n'est liée vis-à-vis de l'adjudicataire qu'après que le ministre ou l'autorité supérieure a donné son approbation.

Tel est le schéma d'une adjudication publique.

Des difficultés peuvent se présenter.

Il se peut que le bureau d'adjudication n'ait pas suivi la procédure

(1) Pour les détails de la réglementation, voyez Enou, *Traité théorique et pratique du droit administratif*, édité par Picard et Veuillet, tome Ier, *les Travaux publics*. Paris, 1903, p. 96 et s.

fixée par les règlements ; ou bien qu'il n'ait pas proclamé adjudicataire le concurrent qui faisait les meilleures conditions. Quelle influence cela aura-t-il sur le sort de l'adjudication ? Cela en entraînera-t-il la nullité ? Qui pourra la provoquer ? A qui appartiendra-t-il de la prononcer ? Et par quel moyen de droit, par quel recours ?

Ces questions, le Conseil d'Etat a eu à les résoudre dans l'affaire suivante qui a donné lieu à l'arrêt du 30 mars 1906, *Ballande* (1).

Une adjudication a été ouverte au mois de novembre 1901 à la Nouvelle-Calédonie pour la fourniture de mille tonnes de ciment destinées au service des travaux publics de la colonie. Le 23 nov. 1901, à la séance d'adjudication, cinq soumissions ont été déposées et décachetées ; le prix-limite fixé était 110 francs, deux soumissionnaires avaient offert des prix inférieurs, l'un le sieur Berthelin qui avait offert le prix de 104 fr. 90, l'autre le sieur Ballande qui avait proposé 104 francs. Ces deux soumissions furent seules retenues, mais la commission d'adjudication ne statua pas immédiatement : elle renvoya, conformément au cahier des charges, les deux échantillons déposés avec les soumissions à l'examen d'une commission technique chargée de faire des épreuves. Ces épreuves furent faites et procès-verbal fut dressé le 9 déc. 1901. Sur le vu de ce procès-verbal, la commission d'adjudication déclara que le sieur Berthelin avait fait les offres les meilleures et que l'échantillon présenté par lui réunissait les conditions de qualité exigées : elle proclama en conséquence le sieur Berthelin adjudicataire provisoire. Par arrêté du 20 déc. 1901, en conseil privé, le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie déclara le sieur Berthelin adjudicataire définitif. Le sieur Ballande a déféré cet arrêté au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir. Il soutenait que le sieur Berthelin ne devait pas être proclamé adjudicataire, l'échantillon fourni par lui ayant été reconnu insuffisant par la commission technique d'épreuves et ne satisfaisant pas aux conditions exigées par le marché. La colonie a conclu au rejet du recours comme non recevable, par le motif que le sieur Ballande était sans qualité pour demander l'annulation de l'adjudication, car il n'avait pas lui-même le droit d'être proclamé adjudicataire, et, en tout cas, comme mal fondé.

La solution des difficultés soulevées par les irrégularités commises dans les adjudications en général et dans l'adjudication déférée au Conseil d'Etat en particulier, dépend, à mon avis, de la solution d'une question théorique : celle de la nature juridique de l'adjudication.

(1) J'emprunte l'exposé des faits aux conclusions présentées par M. Romieu, commissaire du Gouvernement, dans cette affaire.

I

Un auteur définit l'adjudication « un marché passé avec publicité et concurrence » (1). Il y aurait là un acte contractuel. Il interviendrait entre les agents procédant à l'adjudication et le concurrent proclamé adjudicataire un contrat, contrat conclu sous réserve de l'approbation d'agents administratifs supérieurs.

Mais s'il en est ainsi, c'est tout le régime des actes contractuels qui devrait être appliqué. Le contentieux de l'adjudication serait un contentieux de pleine juridiction ; le juge compétent serait le juge du contrat ; seules, les parties contractantes pourraient former le recours.

Or, constatons-le tout de suite, telles ne sont pas les solutions de la jurisprudence. Le Conseil d'Etat, d'une manière très ferme, décide que le contentieux des adjudications est un contentieux d'annulation ; le recours à introduire, c'est le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat ; les individus ayant qualité pour attaquer l'adjudication irrégulière sont tous ceux ayant un intérêt direct et personnel à l'annulation de l'adjudication, en particulier les concurrents évincés.

En doctrine, ces solutions sont aussi admises (2) ; mais on n'en donne pas une justification théorique satisfaisante.

Un des rares auteurs qui se soit préoccupé de la question théorique déclare (3) : Les entrepreneurs admis à une adjudication et non déclarés adjudicataires ont le droit d'en contester la régularité et de former recours pour excès de pouvoir contre l'acte approbatif. « Ils doivent agir par le recours pour excès de pouvoir, et non par le recours contentieux ordinaire tiré de l'opération de travaux publics, puisque justement, ayant été évincés de l'adjudication, ils ont été mis hors de l'opération ».

L'explication est insuffisante. On dit bien pourquoi les concurrents évincés ne peuvent pas aller devant le juge du contrat : c'est parce qu'il n'y a pas, entre eux et l'administration, de contrat. Mais on ne nous dit pas pourquoi ils sont admis à former un recours pour excès de pouvoir. Supposons, en effet, un marché de gré à gré. Même si le marché de gré à gré a été passé illégalement, les industriels qui avaient sollicité le marché ne sont pas admis à former un recours pour excès de pouvoir (C. d'E., 16 mars 1894, *Lhermitte*, *Rec.*, p. 218 ; 17 mai

(1) Hauriou, *Droit administratif*, 5e édition, p. 682.

(2) Enou, *op. cit.*, p. 124 et s. : cpr. toutefois Berthélemy, *Droit adm.*, 4e édit. p. 612 et s.

(3) Hauriou, *op. cit.*, p. 683, texte et note 2.

1895, *Crébessac, Rec.*, p. 425 ; 9 juin 1905, *Sâtre, Rec.*, p. 529). Ils ne peuvent pas dire : nous avons été évincés du marché ; nous avons été mis hors de l'opération ; nous allons, par le recours pour excès de pouvoir, puisque le recours contentieux de pleine juridiction nous est interdit, attaquer le marché illégalement conclu. Mais pourquoi ne le peuvent-ils pas, alors que, en cas d'adjudication, les concurrents évincés sont recevables à intenter le recours pour excès du pouvoir ? Ceci, on ne nous le dit pas.

Le professeur Berthélemy (1) estime que, d'après les principes, le seul recours qui devrait être accordé aux entrepreneurs contre les actes de l'administration et du bureau, en cas d'adjudication irrégulière, c'est le pouvoir de dénoncer au Ministre ou au préfet, suivant les cas, les irrégularités commises dans la procédure, afin qu'ils ne donnent pas leur approbation. L'opinion du professeur Berthélemy est formulée en termes très catégoriques : « N'en ont-ils pas un autre (recours), et comme sanction de toutes ces règles, peuvent-ils demander au Conseil d'Etat l'annulation d'une adjudication irrégulière ? *Les principes*, répond le professeur Berthélemy, *imposent ici la* solution négative. Toutes ces formes ne sont exigées que dans l'intérêt général représenté par l'administration. Leur violation ne doit pouvoir être invoquée que par l'administration ». Et voici en quels termes, le professeur Berthélemy apprécie et explique la jurisprudence du Conseil d'Etat : « Ces considérations cependant n'ont pas prévalu en jurisprudence. Incités par les propositions de l'administration et par l'espérance légitime que leurs projets seraient examinés conformément aux règles que l'administration s'est imposées, les entrepreneurs ont pu faire des travaux préparatoires, des études coûteuses. Le Conseil d'Etat admet que l'observation des règles devient ainsi, en quelque sorte, un droit pour les entrepreneurs, et qu'ils peuvent se dire injustement lésés si leur inobservation a pour résultat de les exclure. Le Conseil n'annule pas une adjudication sur la seule constatation d'une irrégularité commise. Il examine — ce qui rend sa jurisprudence très équitable — quelle a pu être l'influence de l'irrégularité sur le résultat. Mais, contrairement à la rigueur du droit, s'il constate que le résultat a été d'exclure un soumissionnaire, le Conseil annule les opérations ».

Je ne partage pas l'avis de mon cher maître et ami, le professeur Berthélemy. Je crois que les solutions de la jurisprudence s'expliquent tout naturellement. Procédons à une analyse minutieuse des faits et, par là, dégageons la véritable nature juridique de l'acte d'adjudication.

(1) *Traité élémentaire de Droit administratif*, 4e édition, Paris, p. 612 et s.

Au cas de marché par adjudication publique, il y a, me semble-t-il deux choses à distinguer soigneusement : 1° l'adjudication, laquelle précède le contrat ; 2° le contrat, lequel intervient après l'adjudication.

Le seul acte contractuel de l'opération, c'est l'accord qui est conclu entre le fournisseur présenté par le bureau d'adjudication d'une part, et le ministre ou l'agent ayant compétence pour conclure le marché, de l'autre.

Quand à l'adjudication proprement dite, ce n'est qu'un *fait* ; c'est un fait préparatoire du contrat ; c'est d'ailleurs un fait à forme d'acte juridique. Le bureau d'adjudication ne contracte pas ; il se borne à faire une présentation ; il présente à l'agent compétent pour contracter un entrepreneur ou fournisseur qui s'engage à contracter dans certaines conditions. Cet acte de présentation, c'est une manifestation *unilatérale* de volonté. Et cette manifestation unilatérale de volonté n'est même pas un acte juridique proprement dit ; car elle ne crée aucun droit subjectif, aucune obligation subjective. C'est simplement un *fait de volonté à forme d'acte juridique* (1). C'est la condition mise par les règlements pour qu'un certain agent administratif — ministre ou autre — puisse conclure le contrat régulièrement.

Si l'on veut procéder par analogie et si l'on veut des faits de volonté du même ordre, on peut dire que l'acte d'adjudication a la même nature juridique que la délibération d'un conseil municipal décidant que tel contrat sera passé par le maire (2). Ici aussi, il faut distinguer deux choses : 1° la manifestation unilatérale de volonté du conseil municipal ; 2° l'acte contractuel passé par le maire. La délibération du conseil municipal n'est qu'un fait de volonté : c'est la condition mise par la loi pour que le maire puisse conclure le contrat régulièrement.

En résumé, l'adjudication proprement dite n'est pas un « marché » ; ce n'est pas un acte contractuel. C'est une manifestation *unilatérale* de volonté d'agents administratifs ; manifestation de volonté qui est la condition mise par les règlements à l'exercice de la compétence de l'agent investi du pouvoir de contracter.

Ce point dégagé, tout devient très simple. On appliquera à l'adjudication le régime juridique ordinaire des manifestations unilatérales de volonté (3).

(1) Voyez sur ce point G. Jèze, *Principes généraux du Droit administratif*, p. 65 et s. Cpr. Duguit, l'*Etat*, I, p. 415 et s.

(2) Evidemment, les pouvoirs du bureau d'adjudication ne sont pas les mêmes que ceux du conseil municipal. Ce dernier a un pouvoir discrétionnaire, tandis que le bureau d'adjudication a une compétence absolument liée.

(3) Sur ce régime, voyez Gaston Jèze, *Principes généraux*, *op. cit.*, p. 90 et s.

Le contentieux des manifestations unilatérales de volonté des agents administratifs, c'est le contentieux de l'annulation. Le recours en annulation de droit commun, — c'est-à-dire à défaut de recours spécial en annulation organisé par la loi, — c'est le recours pour excès de pouvoir. Tous les *intéressés* pourront exercer ce recours. Les moyens sur lesquels le recours pourra être fondé sont tous ceux pour lesquels les recours pour excès de pouvoir peut être introduit. Le Conseil d'Etat saisi du recours ne pourra qu'*annuler l'adjudication* ; *il ne pourra pas toucher au contrat, ni allouer une indemnité.*

Telles sont bien les solutions consacrées par la jurisprudence du Conseil d'Etat. C'est ce que je vais montrer.

II

La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de contentieux des adjudications a été résumée en termes excellents par M. Romieu, commissaire du gouvernement, dans l'affaire que j'examine, 30 mars 1906, *Ballande*. Il me suffira de reproduire cet exposé.

1° Et, tout d'abord, *quelle est la nature du recours contentieux ?* « Ce sera, répond M. Romieu, un recours pour excès de pouvoir. Le requérant ne peut prétendre se faire déclarer l'adjudicataire ; il ne peut que demander l'annulation de l'adjudication irrégulière. La circonstance que le contrat est en cours d'exécution n'empêchera pas que le recours soit recevable, car *l'annulation de l'adjudication pour excès de pouvoir ne rompra point le contrat.* L'annulation aura pour effet de faire disparaître l'irrégularité commise et, si le contrat n'est pas en cours d'exécution, de permettre de procéder à une adjudication nouvelle. Toutefois, si le requérant estimait qu'il a droit à des dommages-intérêts, il *devrait intenter une action distincte devant le juge compétent :* il ne pourrait s'agir, bien entendu, d'une indemnité représentant le *lucrum cessans* (puisque le soumissionnaire n'a pas de droit acquis à être chargé de l'entreprise, et que l'administration aurait toujours pu discrétionnairement refuser d'approuver l'adjudication à son profit), mais seulement du remboursement des dépenses faites par lui en vue de l'adjudication, et, dans certains cas, de la réparation du préjudice moral. En général, — et c'est le cas de l'espèce actuelle, — il s'agit d'un recours pour excès de pouvoir proprement dit ne conduisant par lui-même qu'à l'annulation de l'adjudication (Voy. *Servat*, 9 janv. 1868, *Rec.*, p. 12 ; *Caillette*, 21 mars 1890, *Rec.*, p. 324 et les décisions *Lhermitte*, 16 mars 1894, *Rec.*, p. 218 ; *Crébessac*, 17 mai 1895, *Rec.*, p. 425 ; et *Barralis*, 28 avril 1899, *Rec.*, p. 327) et

vous n'hésitez pas, si le recours est fondé, à prononcer l'annulation (Voy. *Caillette*, 21 mars 1890, *Rec.*, p. 324 ; *Planté*, 16 mai 1890, *Rec.*, p. 495) ».

2° Sur la question de savoir *qui a qualité pour former le recours contentieux*, M. Romieu résume l'état de la jurisprudence comme suit :

« Le recours n'est possible que de la part des soumissionnaires admis à prendre part à une adjudication. *Il n'y a pas de recours, au cas de marché de gré à gré, même si le marché a été passé illégalement ;* en effet, les industriels n'ont pas de droit (1) à se porter soumissionnaires. Il n'y en a pas non plus au cas de marchés dits « sur concours », l'Administration se réservant le droit de choisir et le marché n'étant en réalité qu'une variété de marché de gré à gré (Voy. Cons. d'Etat : *Balmier*, 16 févr. 1870, *Rec.*, p. 108 ; *Lanvin-Schraen*, 8 août 1882, *Rec.*, p. 108 ; *Lhermitte*, 16 mars 1894, *Rec.*, p. 218 ; *Crébessac*, 17 mai 1895, *Rec.*, p. 425 ; *Société des anciens établissements Sâtre*, 9 juin 1905, *Rec.*, p. 529). — Au cas d'adjudication, il n'y a pas de recours contre le refus de l'Administration d'admettre un industriel à prendre part à l'adjudication (art. 3, décret du 18 nov. 1882). L'administration a ici un pouvoir discrétionnaire ; avant l'ouverture des plis, elle rend aux industriels qu'elle ne veut pas admettre à l'adjudication la soumission qu'ils ont présentée, sans la décacheter (Voy. Cons. d'Etat : *Maugane*, 16 févr. 1870, *Rec.*, p. 106 ; *Barralis*, 28 avr. 1899, *Rec.*, p. 327).

« Mais il en est autrement lorsque des industriels ont été admis à prendre part à une adjudication. Ils peuvent alors former un recours contentieux. En effet, du moment qu'une adjudication a été ouverte régulièrement et que des soumissionnaires n'ont pas été exclus de la liste de ceux qui sont appelés à déposer leurs soumissions, ils ont droit (2) à ce que l'adjudication soit faite conformément à la loi ; ils ont donc qualité, n'étant plus les premiers venus, n'étant plus des tiers, pour former un recours, s'ils estiment qu'il a été procédé irrégulièrement. Sans doute, ils n'ont pas un droit acquis à être choisis comme fournisseurs ou entrepreneurs, car c'est le droit absolu de l'Administration d'approuver ou non l'adjudication (Voy. Cons. d'Etat, *Lhermitte*, 16 mars 1894, *Rec.*, p. 218 ; *Crébessac*, 17 mai 1895, *Rec.*, p. 425) ; mais ils ont le droit d'exiger que le résul-

(1) Le mot « droit » me paraît impropre ; dans la matière du recours pour excès de pouvoir, les requérants se prévalent non d'un *droit*, mais d'un *intérêt*. Le seul individu qui ait un droit proprement dit, c'est l'adjudicataire avec lequel l'administration a contracté.

(2) A mon avis, ils ont non pas un droit, mais un *intérêt*.

tat de l'adjudication soit légal ; il leur appartient de soutenir que le concurrent proclamé adjudicataire l'a été irrégulièrement, que la décision de la commission d'adjudication ou l'acte d'approbation de l'adjudication émanant de l'autorité administrative sont illégaux. L'administration, si le résultat de l'adjudication ne lui convient pas, peut ne prendre personne ; et alors elle fera procéder à une nouvelle adjudication ou passera, le cas échéant, un marché de gré à gré ; mais elle ne peut pas proclamer adjudicataire un des concurrents qui n'avait pas le droit d'être proclamé ».

3° Touchant la question de savoir *sur quels moyens peut être fondé le recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'une adjudication et formé par un concurrent non proclamé*, M. Romieu déclare : « Il peut l'être sur le fait que l'on a proclamé adjudicataire un concurrent qui n'était pas le premier, qui n'avait pas proposé le plus fort rabais, sur ce que l'on a écarté à tort celui qui était le premier (Voy. *Caillette*, 21 mars 1890, *Rec.*, p. 495). Il peut l'être, en second lieu, sur la violation des règles de l'adjudication : on a bien proclamé adjudicataire le candidat qui était premier, mais les règles de l'adjudication ont été violées à son profit. On a soutenu, il est vrai, que les règles et les formes des adjudications ont été établies uniquement dans l'intérêt financier de l'Administration et on en a conclu que des concurrents à l'adjudication n'étaient pas recevables à se prévaloir des irrégularités commises. Nous ne connaissons qu'une décision en ce sens (Voy. *Gris*, 29 nov. 1866, *Rec.*, p. 1085). Votre jurisprudence est, au contraire, très nette en sens contraire (Voy. les conclusions de M. Aucoc dans l'affaire *Servat* jugée le 9 janv. 1868, *Rec.*, p. 12). Le soumissionnaire évincé a le droit de demander l'annulation de l'adjudication pour inobservation des règles fondamentales de l'adjudication, même si elles sont édictées dans l'intérêt de l'Administration, du moment où une inégalité a été créée entre les concurrents (Voy. *Servat*, 9 janv. 1868, précité) ; *Boutry*, 1er juillet 1887, p. 535. Cf. *Séguin*, 28 janv. 1836, *Rec.*, p. 49 ; *Martin*, 26 juill. 1851, *Rec.*, p. 537). Vous vous réservez, bien entendu, le droit d'examiner l'importance de l'irrégularité commise et son influence sur l'adjudication ».

III

Faisant l'application de ces règles à l'affaire soumise au Conseil d'Etat, M. Romieu a conclu : « On soutient que le sieur Ballande est sans intérêt et, par suite, sans qualité pour contester la proclamation du sieur Berthelin comme adjudicataire et cela, parce que, son échantil-

lon ayant été reconnu insuffisant, il ne pouvait dans aucun cas être lui-même proclamé adjudicataire. — Mais, en admettant que le sieur Ballande se trouvât exclu par la commission technique chargée des essais, il avait intérêt et qualité à protester contre l'adjudication tranchée en faveur du sieur Berthelin. En effet, s'il ne pouvait pas être proclamé immédiatement, il avait intérêt à ce que son concurrent ne le fût pas non plus, à ce que l'adjudication fût déclarée nulle, car il y aurait peut-être eu une nouvelle adjudication ou bien il aurait pu traiter de gré à gré avec l'administration. Son intérêt est donc évident. D'autre part, l'adjudication avait lieu suivant un mode spécial : d'abord un concours préliminaire, puis des essais techniques, enfin, conséquence de ces essais, le concurrent, dont l'échantillon n'est pas satisfaisant doit être exclu. Un concurrent, dont la soumission a été retenue, a évidemment qualité pour soutenir que son concurrent devait être exclu ; il ne pourrait discuter, en fait, l'appréciation technique des échantillons, mais si l'échantillon présenté par son concurrent a été déclaré insuffisant par la commission chargée des épreuves, il a le droit de soutenir que la commission d'adjudication ne pourrait pas proclamer son concurrent adjudicataire, sans violer les règles substantielles de l'adjudication. Ce recours est d'ailleurs nécessaire pour empêcher les abus et les collusions, car le système d'adjudication, suivi dans l'espèce, est par lui-même assez dangereux. En général, l'administration examine la capacité des concurrents, les échantillons présentés avant de procéder à l'ouverture des plis, en présence des divers concurrents. Ici l'administration n'a plus devant elle que peu de concurrents (2 dans l'espèce) ; les ententes et les arrangements sont plus faciles. Si l'administration laisse entendre à l'avance à un des concurrents que, peu importe la qualité de l'échantillon, il sera toujours accepté, ce concurrent peut proposer des prix inférieurs et arriver premier ; les conditions d'égalité seront violées. Le soumissionnaire déclaré admissible, le deuxième dans l'espèce, a qualité pour demander que l'adjudication soit close régulièrement ; que la décision de la commission technique soit appliquée et que l'adjudication soit déclarée nulle, si personne ne remplit les conditions exigées. Nous estimons donc pour tous ces motifs, que le pourvoi du sieur Ballande est recevable ».

M. Romieu a ensuite examiné le pourvoi au fond et il a conclu à l'annulation de l'adjudication.

C'est la solution qui a été adoptée par le Conseil d'Etat qui a rendu l'arrêt suivant (30 mars 1906, *Ballande*) :

Vu la requête présentée pour le sieur Louis Ballande, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir un arrêté en date du 20 déc. 1901,

par lequel le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie a maintenu comme adjudicataire définitif d'une fourniture de ciment destinée au service des travaux publics de la colonie le sieur Berthelin, adjudicataire provisoire. — *Ce faire, attendu que*, conformément aux prescriptions du cahier des conditions particulières les échantillons remis par les sieurs Berthelin et Ballande, dont les soumissions remplissaient les conditions fixées par le gouverneur en vertu des dispositions de l'art. 24, § 9, des conditions générales du 18 févr. 1895, ont été soumis à l'examen de la commission chargée des essais préalables ; que les essais auxquels il a été procédé par cette commission ont été défavorables au sieur Berthelin et que, s'il n'en a pas moins été déclaré adjudicataire provisoire, c'est qu'après avoir eu connaissance des résultats de ces essais il s'est engagé par écrit à fournir du ciment de première qualité ; qu'il a été ainsi porté atteinte au principe de la libre concurrence et que, dès lors, le gouverneur n'a pu, sans excéder ses pouvoirs, maintenir le sieur Berthelin comme adjudicataire définitif ;

Vu le mémoire en intervention présenté pour la colonie de la Nouvelle-Calédonie tendant au rejet du pourvoi avec dépens par les motifs qu'il n'est pas recevable ; qu'en effet, l'échantillon remis par le sieur Ballande à la commission chargée des essais préalables n'était pas plus conforme aux exigences du cahier des charges que celui du sieur Berthelin ; que, dès lors, le sieur Ballande n'aurait pu être déclaré adjudicataire aux lieu et place du sieur Berthelin, dont il demande l'éviction, et qu'ainsi son action manque de base légale par suite de défaut d'intérêt ;

Vu les observations présentées par le ministre des colonies tendant au rejet du pourvoi, par les motifs qu'il n'est pas recevable, s'agissant uniquement de l'inobservation d'une clause prévue dans l'intérêt de l'Administration et étrangère aux rapports des soumissionnaires entre eux, et qu'il n'est pas davantage fondé, le gouverneur pouvant à juste titre déclarer adjudicataire celui des deux concurrents qui avait offert le prix le plus bas, alors qu'aucun des échantillons soumis à la commission chargée des essais préalables ne remplissait absolument les conditions fixées par le cahier des charges ;

Vu le mémoire en réplique présenté pour le sieur Louis Ballande, ledit mémoire tendant aux mêmes fins que sa requête susvisée par le motif que tout soumissionnaire est recevable à demander la nullité d'une adjudication lorsque l'Administration a formulé les conditions auxquelles elle serait soumise et a par là même pris l'engagement de faire respecter les formes prescrites à l'égard de tous les candidats ;

Vu (la loi du 24 mai 1872 ; le décret du 2 nov. 1864) ;

Sur l'intervention de la colonie de la Nouvelle-Calédonie : Considérant que la colonie a intérêt au maintien de l'arrêté attaqué ; que, dès lors, son intervention est recevable ;

Sur la requête du sieur Ballande : Considérant d'une part, que le sieur Ballande, qui a été admis à prendre part à l'adjudication, est recevable à discuter l'acte par lequel le gouverneur a maintenu comme adjudicataire définitif le sieur Berthelin déclaré adjudicataire provisoire par la commission d'adjudication ;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte des pièces du dossier que la commission avait décidé, conformément aux prescriptions du cahier des conditions particulières, que l'adjudication ne serait prononcée que lorsque les échantillons présentés par les sieurs Ballande et Berthelin auraient été soumis aux épreuves prescrites par l'art. 1 du cahier des conditions particulières ; que le procès-ver-

bal dressé par la commission chargée de procéder à ces épreuves constate que l'échantillon remis par le sieur Berthelin ne satisfaisait pas aux stipulations du marché ; que, dès lors, c'est à tort que le sieur Berthelin a été proclamé adjudicataire, et qu'ainsi le sieur Ballande, son concurrent, est fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté, par lequel le gouverneur a approuvé cette proclamation ;

Sur les frais de timbre et d'enregistrement du pourvoi : Considérant que dans les circonstances de l'affaire, il y a lieu de mettre à la charge de la colonie les frais de timbre et d'enregistrement exposés par le sieur Ballande ;... (L'intervention de la colonie de la Nouvelle-Calédonie est admise ; l'arrêté du gouverneur de la Nouvelle-Calédonie, en date du 20 déc. 1901, est annulé ; les frais de timbre et d'enregistrement exposés par le sieur Ballande seront supportés par la colonie de la Nouvelle-Calédonie).

§ 3

Détermination des limites entre la sphère d'action du pouvoir législatif et celle du pouvoir exécutif.

Conseil d'Etat, 4 mai 1906; *Babin.*

En droit positif français, ce n'est pas seulement le Parlement qui formule des règles générales. Au Président de la République (et aussi à divers agents administratifs) appartient le pouvoir d'édicter des prescriptions générales. La difficulté commence lorsqu'il s'agit de déterminer les sphères d'action respectives de la loi proprement dite et du règlement.

Il n'existe aucun texte général qui permette de faire la délimitation précise, de dire quelles matières rentrent exclusivement, et par leur nature, dans la compétence du Parlement, et quelles, par leur nature et sauf intervention des Chambres, sont du domaine du Président de la République.

De temps à autre, devant les différentes juridictions se pose la question de savoir si un règlement est légal, s'il n'empiète pas sur le domaine réservé au législateur.

Il convient de relever avec soin les décisions des tribunaux ; c'est de leur rapprochement que, à défaut de texte, l'on peut tirer la règle de droit positif en vigueur à un moment donné.

En 1904, le Conseil d'Etat fut saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre les décrets du 17 septembre 1900 et du 27 janvier 1901, prescrivant l'institution de conseils du travail (1) ; ces décrets étaient

(1) Voyez dans cette *Revue*, 1904, p. 89 et s.

argués de nullité par les requérants, sous prétexte qu'ils réglementaient une matière réservée au législateur. De l'arrêt du 19 février 1904, rendu à cette occasion, on a pu dégager la règle suivante : en supposant que les Chambres n'aient pas légiféré sur la question, l'organisation d'un service public nouveau, l'institution d'agents administratifs nouveaux font partie du domaine réservé au Parlement, *à moins que le service, les agents ne soient essentiellement des organes d'information, n'ayant aucun pouvoir propre de décision.*

En 1906, le Conseil d'Etat a eu à examiner la même question générael. Elle se posait dans les circonstances suivantes (1).

I

En 1902, deux décrets du 7 octobre et du 10 octobre ont dédoublé les fonctions du corps du commissariat de la marine et en ont attribué une partie à un corps nouvellement créé, celui des administrateurs et agents de l'inscription maritime. Le sieur Babin — qui avait été successivement écrivain, commis, sous-agent du commissariat de la marine, — a été nommé agent de l'administration de l'inscription maritime à la formation du corps, en 1903, Ceci posé, dans le courant de cette même année 1903, une enquête a été ouverte sur des faits d'irrégularités imputables au sieur Babin, alors qu'il était commis du commissariat ; le sieur Babin a été traduit devant un conseil d'enquête et mis en réforme, *conformément aux dispositions de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers, rendue applicable au nouveau corps, par le décret du 10 oct. 1902 pour les administrateurs, et pour les agents par le décret du 7 oct. 1902* (*art. 1er*), *combiné avec le décret du 18 juin 1901* (*art. 2*). Le sieur Babin a attaqué la décision qui le frappait et, dans sa requête, il a soutenu, entre autres griefs, que la mesure prise à son égard était irrégulière parce qu'elle résultait de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers ; cette loi, au dire du requérant, n'avait pas pu être étendue par *décret simple* au corps des agents dont il fait partie.

Ainsi que le fait remarquer M. le commissaire du gouvernement Romieu, dans ses conclusions, « la légalité des décrets qui ont créé et organisé le corps des administrateurs et agents de l'inscription maritime a déjà été discutée à divers points de vue. On a soutenu notamment que le principe même de la réforme, à savoir la soustraction d'une partie des opérations de l'inscription maritime à l'autorité du

(1) J'emprunte l'exposé de faits aux conclusions du commissaire du gouvernement, M. Romieu.

préfet maritime, était contraire à l'art. 65 de la loi du 24 déc. 1896 ; que ces décrets n'avaient pu, en l'absence d'une disposition législative, conférer aux nouveaux agents le bénéfice des pensions militaires de la marine (1). Sur ce dernier point, à la suite d'avis du Conseil d'Etat des 1er août 1904 et 10 janvier 1905 (2), le législateur a dû donner lui-même, par la loi du 22 avril 1905, art. 38 (3), l'autorisation d'appliquer les tarifs militaires au personnel créé en 1902 ».

La question soulevée par le recours du sieur Babin n'est pas du même ordre. C'est celle de savoir si *des décrets simples ont pu placer, au point de vue disciplinaire, un corps de fonctionnaires, — dans l'espèce, celui des agents de l'inscription maritime, — sous le régime de la loi du 19 mai 1834* ? Or ceci n'est pas autre chose que le problème de la détermination des limites entre la sphère d'action du Parlement et celle du Président de la République.

II

Sur cette question précise, le commissaire du gouvernement, M. Romieu, a présenté les conclusions suivantes : « Vous savez, Messieurs, qu'il n'existe pas de règles de droit écrit en ce qui concerne cette délimitation de pouvoirs, si importante au point de vue constitutionnel : c'est la jurisprudence qui les fixe, en les faisant découler des conditions dans lesquelles s'est manifestée jusqu'ici l'intervention du législateur dans les diverses matières. Tantôt cette intervention est générale, complète, et la matière est dite appartenir par sa nature au domaine législatif ; tantôt cette intervention est rare, accidentelle, limitée à quelques points, et la matière peut être considérée dans son ensemble comme appartenant au domaine du pouvoir exécutif sauf les îlots qui ont été détachés par le législateur à son usage (Cf. C. d'Et., 19 févr. 1904, *Rec.*, p. 132. *Chambre syndicale des fabricants de matériel pour chemins de fer* et les conclusions du commissaire du Gouvernement M. Romieu (4).

« D'une manière générale, on peut dire : *relèvent par leur nature du pouvoir législatif toutes les questions relatives directement ou*

(1) Cpr. sur ce point l'étude de M. Rolland, dans cette *Revue*, 1904, p. 166 et s.

(2) Par ces avis, le Conseil d'Etat a déclaré qu'un texte de loi était nécessaire pour autoriser la liquidation des pensions.

(3) L. 22 avril 1905, art. 38 : « Les tarifs de pension annexés aux lois des 5 août 1879 et du 8 août 1883 sont applicables au personnel des administrateurs, agents et commis de l'inscription maritime.... »

(4) Conclusions rapportées dans cette *Revue* 1904, page 91 et s. en note.

indirectement aux obligations à imposer aux citoyens par voie d'autorité sans aucun lien contractuel (par exemple, tout ce qui concerne le droit de commander et de contraindre, l'organisation de la force publique et des juridictions, la prise de possession de la propriété privée, le vote des impôts et des dépenses publiques qui y donnent lieu, etc., etc.) ; le législateur peut évidemment, comme il le fait souvent, déléguer ses pouvoirs à d'autres autorités et les investir du droit de réglementer en ces matières à son lieu et place ; mais, en l'absence de délégation générale ou spéciale, explicite ou implicite, émanée du législateur, le pouvoir exécutif est par lui-même absolument incompétent ; et c'est le pouvoir législatif seul auquel il appartient de statuer.

« En sens inverse, *c'est en principe le pouvoir exécutif qui règle l'organisation intérieure des services publics et les conditions de leur fonctionnement qui ne lèsent pas les droits des tiers ; c'est lui notamment qui fixe les règles du contrat entre l'administration et ses agents, le recrutement, l'avancement, la discipline, la révocation, etc., etc.* (Cf. les conclusions du commissaire du Gouvernement, M. Romieu, sous l'arrêt du 2 déc. 1892, *Mogambury*, *Rec.*, p. 836) (1). Cette compétence générale du pouvoir exécutif pour tout ce qui concerne le « personnel » peut être rattachée au droit qu'il tient de l'art. 3 de la loi constitutionnelle du 25 févr. 1875 pour assurer l'exécution des lois et nommer à tous les emplois ; elle résulte d'ailleurs de la liberté très étendue que le législateur a, en fait, laissée au pouvoir exécutif dans cette branche de l'Administration. Il est bien vrai que le législateur est intervenu à diverses reprises en cette matière, soit pour régler diverses questions dans leur ensemble (législation des pensions) ; soit pour traiter certains points particuliers (L. 13 avr. 1900, art. 35 ; 25 févr. 1901, art. 55 ; 31 mars 1903, art. 55 ; 30 déc. 1903, art. 18) ; soit pour organiser lui-même certains corps spéciaux (magistrature, officiers, fonctionnaires de l'instruction publique, etc.). Mais la circonstance que le législateur a statué dans certains cas à l'égard du personnel n'implique pas qu'il doive statuer nécessairement dans tous les cas ; bien au contraire, les conditions mêmes de ses interventions, anciennes et récentes, montrent, par leur caractère nettement délimité, qu'il a entendu régler et, par conséquent, se réserver tels et tels points particuliers, mais qu'en dehors d'eux l'Administration reste entièrement libre et a ici un véritable pouvoir propre, sans qu'il soit nécessaire d'une délégation du pouvoir législatif. On peut donc affirmer qu'en ce qui touche les rapports de l'Administra-

(1) Voir un résumé de ces conclusions dans cette *Revue*, 1906, p. 502 et s.

tion avec ses agents, le pouvoir exécutif a pleine autorité pour statuer et peut fixer librement les conditions de ce contrat, sauf sur les questions que le législateur a exceptionnellement faites siennes en les réglant lui-même (V. par *a contrario* la doctrine du Conseil d'Etat dans les avis précités des 1er août 1904 et 10 janv. 1905 sur les pensions militaires de la marine). — C'est donc le pouvoir exécutif qui posera les règles du contrat qui lie l'Etat à ses agents, dans les mêmes conditions où elles pourraient être fixées par le législateur pour les catégories de fonctionnaires dont il aurait entendu s'occuper lui-même. C'est ainsi, par exemple, que si le législateur a réglé la situation des officiers au point de vue disciplinaire par la loi du 19 mai 1834, le pouvoir exécutif pourra édicter des règles analogues ou différentes pour tous les autres fonctionnaires dont la condition n'est pas fixée par la loi. Ces règles auront entre les parties le même caractère obligatoire et seront appliquées par le même juge, qu'elles soient édictées par le législateur ou par les représentants autorisés du pouvoir exécutif, chef de l'Etat ou ministre ; elles constitueront, dans tous les cas, cet *état* particulier du fonctionnaire, qui peut toujours être modifié par les pouvoirs publics pour l'avenir, mais qui fait la loi des parties et subsiste tel qu'il a été fixé par les textes organiques (loi, décret, arrêté ministériel) tant que ces textes n'auront pas été modifiés (Arr. C. d'Et., 7 juill. 1905, *Warnier, Rec.*, p. 625 ; Cf. 16 déc. 1904, *Barzenant, Rec.*, p. 823). La seule différence c'est que, dans les cas où la situation de l'agent est réglée par le législateur, elle a par là même plus de fixité, parce qu'elle ne peut être changée que par une loi, et que lorsqu'elle est fixée par un acte du pouvoir exécutif, elle est plus fragile, puisqu'elle peut être modifiée par un autre acte émané de la même autorité.

« Donc, le pouvoir exécutif, tant qu'il n'y a pas de texte législatif qui s'y oppose, peut à toute époque fixer, modifier pour l'avenir, la situation des fonctionnaires ; il peut notamment adopter, pour une catégorie d'agents, les mesures disciplinaires que le législateur a adoptées en 1834 à l'égard des officiers, et dire par exemple que la loi du 19 mai 1834 sera applicable à ces agents. Il n'en résultera pas que ces agents seront sous le régime de la loi ; ils seront toujours sous le régime du décret qui pourra leur retirer le bénéfice de la loi du 19 mai 1834 en matière disciplinaire comme il avait légalement pu le leur conférer ».

Faisant application à l'espèce soumise au Conseil d'Etat des principes qui précèdent, M. Romieu a conclu : « Le sieur Babin appartenait au corps du commissariat, lequel était réglé par des décrets ; en 1901 et 1902,

on a créé un nouveau corps par dédoublement du précédent. Un décret suffisait pour fixer toutes les conditions de l'*état* des agents du corps nouveau : ce décret pouvait fixer les diverses positions des agents au point de vue disciplinaire, et notamment leur rendre applicable la mesure de la « réforme » avec la procédure du Conseil d'enquête ; c'est ce qu'ont fait les décrets du 18 juin 1901, du 7 et du 10 oct. 1902 en déclarant la loi du 19 mai 1834 applicable aux agents de l'Administration de l'inscription maritime, et le Président de la République n'a fait, en édictant cette disposition, qu'un usage absolument légal de ses pouvoirs ».

Il y aurait beaucoup à dire sur la terminologie employée par M. Romieu : les expressions de « délégation du pouvoir législatif », de « contrat qui lie l'Etat à ses agents » sont, à mon avis, tout à fait critiquables, car il n'y a pas de délégation du pouvoir, et le lien qui unit l'Etat à ses fonctionnaires n'est pas un lien contractuel.

Ce n'est pas le lieu de discuter ces matières. Le point à retenir tout particulièrement est le suivant : « *En ce qui touche les rapports de l'administration avec ses agents, le pouvoir exécutif a pleine autorité pour statuer, sauf sur les questions que le législateur a exceptionnellement faites siennes en les réglant lui-même. Le pouvoir exécutif, tant qu'il n'y a pas de texte législatif qui s'y oppose, peut, à toute époque, fixer, modifier pour l'avenir la situation des fonctionnaires* ».

C'est la solution consacrée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 4 mai 1906, *Babin*. Cet arrêt, rapproché de l'arrêt précité du 19 février 1904, jette donc quelque lumière sur la difficile question du domaine du règlement.

Voici le texte de l'arrêt du Conseil d'Etat, 4 mai 1906, *Babin* :

« Vu la requête présentée par le sieur Babin, ex-agent d'administration de l'inscription maritime..., tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un décret du 20 novembre 1903 qui l'a placé dans la position de réforme par mesure disciplinaire, ensemble, en tant que de besoin, une décision du Ministre de la Marine du 21 novembre suivant, qui en a assuré l'exécution ; — ce faire, attendu qu'à l'époque des faits, à raison desquels la mesure dont il se plaint a été prise contre lui, le requérant remplissait un emploi civil ; que, par suite, il ne pouvait lui être fait application des dispositions de la loi du 19 mai 1834, relatives à la mise en réforme des officiers ;

Vu les observations présentées par le Ministre de la Marine..., et tendant au rejet de la requête par les motifs que la mise en réforme peut être prononcée même pour des faits commis avant que l'inculpé ait obtenu un grade militaire et que, s'il en était autrement, le sieur Babin aurait échappé à toute mesure dis-

ciplinaire pour les actes qui lui étaient reprochés, puisqu'au moment de l'information dont il a été l'objet il n'était plus soumis qu'à la loi du 19 mai 1834 ;

Vu le mémoire ampliatifprésenté pour le sieur Babin, ledit mémoire. .. tendant aux mêmes fins que la requête par les mêmes motifs, et, en outre, attendu que le requérant a été traduit devant un conseil d'enquête pour détournement des fonds qui lui étaient confiés et que ce fait ne pouvait être soumis qu'à un conseil de guerre; qu'au surplus *le décret du 12 octobre 1902, qui a conféré la qualité d'officier aux agents de l'inscription maritime, n'a pu légalement édicter l'assimilation dont s'agit,* et que, par suite, le requérant ne pouvait être poursuivi en qualité d'officier devant un conseil d'enquête ;

Vu les observations en réplique présentées par le ministre de la Marine, les dites observations..., tendant de nouveau au rejet de la requête par les motifs énoncés dans les précédentes observations, et, en outre, attendu que les faits reprochés au requérant justifiaient sa comparution devant un conseil d'enquête et non devant un conseil de guerre et qu'en tout cas il ne peut se plaindre d'une mesure d'indulgence dont il a bénéficié ; que, d'autre part, *l'attribution de la qualité d'officier à un corps de fonctionnaires est une mesure qui peut être prise par le Président de la République dans l'exercice de son pouvoir réglementaire ;*

Vu le mémoire en réplique présenté pour le sieur Babin, ledit mémoire..., tendant aux mêmes fins que la requête par les motifs ci-dessus énoncés, et en outre, attendu que la comparution du requérant devant un conseil d'enquête et non devant un conseil de guerre a eu pour effet de le priver de l'assistance d'un avocat ;

Vu (les lois des 19 mai 1834 et 24 mai 1872, le décret du 10 oct. 1902) ;

Sur le moyen tiré de ce que le requérant ne pouvait être mis en réforme par application de la loi du 19 mai 1834 : — Considérant qu'*en l'absence de toute disposition législative contraire, le Gouvernement a pu, par le décret du 10 octobre 1902, en déterminant l'état des commis et agents de l'Administration maritime, étendre à ce personnel, au point de vue disciplinaire, le bénéfice de la loi du 19 mai 1834* ; que, dès lors, le sieur Babin, qui était un agent de l'administration maritime lors de sa comparution devant un conseil d'enquête, n'est pas fondé à prétendre qu'il ne pouvait être mis en réforme par application de la loi précitée ;

Sur le moyen tiré de ce que les faits à l'occasion desquels la mise en réforme a été prononcée seraient antérieurs au décret qui a placé le requérant sous le régime de la loi de 1834 : — Considérant que rien ne s'oppose à ce que la mise en réforme soit prononcée pour des faits antérieurs à l'époque à laquelle la loi du 19 mai 1834 est devenue applicable au requérant ;

Sur le moyen tiré de ce que les faits retenus contre le requérant auraient relevé de la compétence d'un conseil de guerre et non de celle d'un conseil d'enquête : — Considérant qu'en admettant, comme le soutient le sieur Babin, que les faits qui ont donné lieu à la poursuite disciplinaire dirigée contre lui eussent pu motiver sa comparution devant un conseil de guerre, il n'est pas fondé à se plaindre de ce que ces faits aient été retenus comme constituant seulement une faute dans le service de nature à motiver son envoi devant un conseil d'enquête ». . (*Rejet*).

§ 4.

De la signification du silence prolongé de l'administration sur une demande d'autorisation de bâtir.

Conseil d'Etat, 23 juillet 1906, *Machart*.

Dans une note précédente (*Revue du Droit public*, 1905, p. 764 et s.) un essai a été fait de construire une théorie générale de l'abstention en droit public français. Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 23 juillet 1906, *Machart*, a fait une application intéressante de cette délicate théorie, dans une espèce qui, d'ailleurs, ne présentait guère de difficultés. S'il y a lieu de relever l'arrêt, c'est parce qu'il confirme la thèse générale à laquelle il a été fait allusion. Un des points de cette thèse générale, c'est que, lorsque l'abstention d'un agent ne doit pas être interprétée comme un refus d'exercer la fonction, il y a exercice — plus ou moins régulier — de la fonction ; dès lors, il y a *décision implicite* qui a des effets ou des conséquences juridiques (Cpr. dans cette *Revue*, 1905, p. 773). Mais tantôt le silence doit être interprété comme un consentement à la demande formulée, tantôt le silence devra être interprété comme un rejet de la demande. Cela dépend de la loi, qui, en tenant compte des circonstances de fait, traite avec plus ou moins de faveur la demande adressée au fonctionnaire qui s'est abstenu. En principe, *à défaut d'un texte*, quelque favorable que soit la situation, le silence doit être considéré comme décision de rejet.

Ceci posé, comment faut-il interpréter le silence prolongé gardé par l'administration sur une demande d'alignement et d'autorisation de bâtir ?

D'après le décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris, art. 3 et 4, le constructeur de maisons, avant de se mettre à l'œuvre, doit : 1° demander l'alignement, et 2° adresser à l'administration un plan et des coupes cotés des constructions qu'il projette et se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité. « Vingt jours *après le dépôt de ces plans et coupes* au secrétariat de la préfecture de la Seine, le constructeur pourra commencer ses travaux d'après son plan, s'il ne lui a été notifié aucune injonction (1) ». Ce texte ne règle la question que pour le silence gardé

(1) La loi du 15 février 1902, relative à la protection de la santé publique, contient une disposition analogue. Art. 11, § 2 : « A défaut par le maire de statuer dans le délai de vingt jours, à partir du dépôt à la mairie de la demande de

par l'administration pendant 20 jours *en ce qui concerne les plans et coupes*. D'après le décret de 1852, il y a décision implicite et *définitive* d'acceptation des plans et coupes. L'administration ne peut pas revenir après coup sur cette décision, *même si le constructeur n'a pas encore commencé les travaux*. Le décret-loi de 1852 traite donc favorablement les constructeurs de maisons. C'est cette solution qu'a appliquée le Conseil d'Etat dans l'arrêt susvisé du 23 juillet 1906, *Machart* (1). L'arrêté préfectoral statuant sur la demande d'autorisation de construire n'avait été notifié qu'après l'expiration du délai de 20 jours prévu par le décret de 1852 ; à cette date, déclare le Conseil d'Etat, « le requérant avait, *en vertu de la disposition précitée*, acquis le droit d'élever des constructions d'après son plan ; dès lors, il est fondé à soutenir que, par l'arrêté attaqué, le préfet de la Seine a excédé ses pouvoirs en lui refusant, dans l'intérêt de la salubrité, après l'expiration du délai de 20 jours imparti par le décret du 26 mars 1852, l'autorisation de construire un immeuble... ».

Mais qu'on le remarque bien, le Décret de 1852 ne règle la question du silence que pour la demande d'approbation des plans et coupes. Il est muet sur la question de l'alignement individuel. Dès lors, puisqu'il n'y a pas de texte interprétant, pour cette hypothèse, la signification de l'abstention de l'administration, la solution doit être absolument différente (2). Le silence gardé par l'administration à la *demande*

construire dont il sera délivré récépissé, le propriétaire pourra se considérer comme autorisé à commencer les travaux. »

(1) Conseil d'Etat 23 juillet 1906, *Machart* : « Considérant qu'aux termes de l'art. 4 du décret du 26 mars 1852, si tout constructeur de maisons à Paris doit adresser à l'administration un plan et des coupes cotés des constructions qu'il projette et se soumettre aux prescriptions qui lui sont faites dans l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité, il peut, vingt jours après le dépôt de ces plans et coupes, commencer des travaux d'après son plan, s'il ne lui a été notifié aucune injonction ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur Machart a adressé à l'administration, le 20 avril 1905, une demande d'autorisation de construire appuyée de pièces justificatives, et que l'arrêté préfectoral en date du 18 mai 1905 statuant sur cette demande n'a été notifié à l'intéressé que le 21 du même mois ; qu'à cette dernière date le requérant avait, en vertu de la disposition précitée, acquis le droit d'élever ses constructions d'après son plan ; que, dès lors, il est fondé à soutenir que, par l'arrêté attaqué, le préfet de la Seine a excédé ses pouvoirs en lui refusant, dans l'intérêt de la salubrité, après l'expiration du délai de 20 jours imparti par le décret du 26 mars 1852, l'autorisation de construire un immeuble d'une hauteur de 17 mètres en bordure d'une voie privée de 6 mètres de largeur ;

Décide : L'arrêté du préfet de la Seine du 18 mai 1904 est annulé ».

(2) Pour les propriétaires riverains des cours d'eau navigables et flottables,

d'alignement, d'après la règle générale, équivaut à *décision implicite de rejet*. Le constructeur qui a construit sans avoir obtenu l'alignement est en contravention, tout comme s'il avait construit après avoir essuyé un refus formel, catégorique, de l'administration. La jurisprudence est bien établie en ce sens (1).

SECTION II

Contentieux de pleine juridiction

Dans quelle mesure les tribunaux français peuvent-ils statuer sur la responsabilité de l'Etat français à raison de dettes ayant pu exister à la charge d'un Etat dont il a pris le territoire par conquête et annexion totale ?

Conseil d'Etat, 3 mars 1905, *Mante et Borelli de Régis.*

Il est arrivé, à diverses reprises, au cours de ces dernières années, que le Conseil d'Etat a été saisi de réclamations dirigées par des particuliers, tendant à faire condamner l'Etat français à payer des dettes que les requérants prétendaient être *nées* à la charge d'un gouvernement étranger, mais que l'Etat français, disaient-ils, était obligé de payer en tant que successeur du débiteur primitif par suite de conquête et d'annexion territoriale totale. En 1904, des créanciers poursuivaient l'Etat français considéré comme successeur du gouvernement malgache, à raison de sommes prêtées à ce dernier gouvernement (Conseil d'Etat, 5 août 1904, *Ravero*, dans cette *Revue* 1905, p. 92 et s.). En 1905, des commerçants, victimes d'agissements dommageables de l'ancien gouvernement du Dahomey, actionnaient l'Etat français, en tant que successeur du gouvernement du Dahomey, à raison de la dette née à la charge de ce dernier, par suite des dits agissements (2).

qui veulent faire des constructions, plantations ou clôtures le long de ces cours d'eau, la loi du 8 avril 1898, art. 48, dit clairement comment le silence de l'administration devra être interprété (Voyez dans cette *Revue*, 1905, p. 780).

(1) Dalloz, *Code des lois administratives*, tome III, page 1264, v° *Voirie*, n°s 6115 et s.

(2) Plus exactement, les requérants, propriétaires de factoreries qui avaient été pillées par les bandes dahoméennes en 1890 et en 1892, prétendaient que l'Etat français en était responsable soit *principalement*, soit à titre de *successeur*. *Principalement*, attendu que les pertes subies étaient la conséquence des faits de guerre accomplis au Dahomey à cette époque, et attendu que les représen-

Dans les deux séries d'espèces, le Conseil d'Etat a maintenu la même attitude ; il a refusé d'examiner la réclamation au fond, il a opposé une fin de non-recevoir.

Dans les arrêts *Ravero* et *Rainikitako*, 1904 (réclamation de prêteurs de deniers), il a déclaré :

« La question soulevée par cette demande se rattache à l'exercice des droits de souveraineté résultant pour la France de la prise de possession de l'île de Madagascar et de ses dépendances, et *ce n'est pas au Conseil d'Etat qu'il appartient d'apprécier si, par suite de cette prise de possession, l'Etat français est tenu des dettes de l'Etat malgache* ».

Dans l'arrêt *Mante* et *Borelli de Régis*, 3 mars 1905, le Conseil d'Etat affirme à nouveau :

« Les requérants soutiennent que, par suite de la prise de possession du Dahomey par la France, le Gouvernement français est tenu des dettes qui auraient pu incomber à l'ancien gouvernement du Dahomey ; mais cette prétention soulève un débat relatif à l'exercice des droits de souveraineté résultant pour la France de l'annexion du Dahomey, et *ce n'est pas au Conseil d'Etat qu'il appartient de se prononcer sur un litige de cette nature* ».

I

La jurisprudence du Conseil d'Etat est très ferme. Elle est très dure pour les particuliers ; ceux-ci n'ont pas de juge ; ils sont livrés au pouvoir discrétionnaire du Gouvernement. C'est le régime du bon plaisir et non le régime légal. La fin de non-recevoir est d'autant plus regrettable que, devant le Conseil d'Etat, le Gouvernement français lui-même, en 1876, par l'organe du Ministre de la Guerre, a déclaré adhérer à la thèse, très généralement admise par les jurisconsultes, d'après laquelle il y a obligation pour l'Etat annexant de payer les dettes dues par l'Etat annexé (1). Voici l'espèce de 1876. Un entrepreneur de travaux publics avait actionné l'Etat français à raison de travaux effectués sur les territoires cédés à l'Allemagne après la guerre de 1870-1871. Le conseil de préfecture de la Seine avait condamné l'Etat français à payer ; il faisait, entre autres arguments, reposer sa décision sur ce principe,

tants français avaient commis une faute en enjoignant sans nécessité aux agents des requérants d'abandonner leurs postes. *A titre de successeur*, attendu que si les dommages sont imputables à l'ancien gouvernement du Dahomey « il est de principe que l'Etat qui s'annexe un autre Etat est tenu d'acquitter les dettes de ce dernier ». Je ne m'occupe que de la responsabilité à titre de successeur.

(1) Conseil d'Etat, 28 avril 1876, *Min. de la Guerre* c. *Hallet*. *Recueil*, 1876, p. 397 ; Dalloz, 1876. 3. 84 et les motifs présentés par le Ministre de la Guerre à l'appui du pourvoi.

que « la cession d'un territoire ne pouvait modifier la situation des tiers créanciers que s'il était ainsi ordonné par une loi spéciale ». En d'autres termes, l'Etat français restait débiteur nonobstant la cession de territoire. Devant le Conseil d'Etat auquel fut déféré, dans l'intérêt de la loi, l'arrêté du Conseil de préfecture, le Gouvernement français défendit la thèse suivante :

« Une loi n'aurait pas été nécessaire pour rendre obligatoires *à l'égard des créanciers ayant des droits acquis contre l'Etat français, la substitution de l'Etat allemand comme débiteur de leur créancier. Cette substitution est le résultat* d'un fait plus puissant que la loi, d'un fait de force majeure, c'est-à-dire *de l'annexion même* à un autre pays du territoire sur lequel les travaux ont été exécutés. *Un principe généralement admis par le droit des gens, c'est que, du jour où s'effectue la séparation d'un territoire, l'Etat cessionnaire prend les lieu et place du cédant vis-à-vis de tous ceux qui ont passé des contrats avec ce dernier : il en recueille les avantages et en supporte les charges.* L'Etat cédant perd le bénéfice de toutes les conventions qu'il a faites pour des objets d'intérêt public concernant le territoire cédé, même de celles dont l'exécution aurait dû avoir lieu avant la cession. Par voie de réciprocité, il est déchargé de toutes les obligations en résultant, même de celles qui se rapportent à des causes antérieures à la cession. En effet, le droit et le devoir d'assurer le fonctionnement des services publics, de pourvoir à la satisfaction des intérêts généraux, d'ordonner, par exemple, de grands travaux de voirie, de canalisation ou de fortification, la propriété ou le domaine émanant de ces ouvrages qui constituent une dépendance du domaine public, tout cet ensemble de devoirs et de droits est, en définitive, un attribut de la souveraineté. Cet attribut inséparable de la souveraineté se déplace avec la souveraineté même *et sans qu'une stipulation spéciale soit nécessaire* pour en transférer le bénéfice et les charges (V. Bluntschli. *Droit international codifié*, art. 47, 54, 56, 707, traduction Lardy).... ».

Le Ministre de la Guerre cite des exemples empruntés à la cession de la Savoie et de Nice à la France, et il ajoute, pour l'espèce en cause : « Il résulte de ces précédents que la substitution (de l'Etat cessionnaire à l'Etat cédant comme débiteur) s'était opérée *par le seul fait de l'annexion régulièrement consommée, et même en l'absence de tout acte législatif ayant ratifié ou prescrit cette novation...* Il suit de là que le Conseil de préfecture a commis une... erreur... en posant en principe que la cession d'un territoire ne pouvait modifier la situation des tiers créanciers que s'il était ainsi ordonné par une loi spé-

ciale...». En terminant, le Ministre rappelle, au surplus, que « les actes diplomatiques constituent des mesures de l'ordre politique qui ne peuvent donner ouverture à aucun recours contentieux, ni direct à fin d'annulation, ni indirect à fin d'indemnité ».

Si, maintenant, on combine la thèse soutenue par le Gouvernement français en 1876 et les arrêts de 1904 et de 1905 par lesquels le Conseil d'Etat se déclare incompétent pour condamner l'Etat français à payer les dettes qui ont pu lui échoir par le fait d'une annexion, on arrive à la conclusion juridique suivante :

En droit positif français, l'annexion fait passer les dettes de l'Etat annexé à la charge de l'Etat annexant ; seulement, l'annexion a pour effet de transformer les *obligations civiles* en *obligations naturelles*,

Cette conséquence me paraît inadmissible. Elle est contraire à l'équité. fondement juridique de la responsabilité (1).

Dans une thèse très soignée (*Des effets de l'annexion sur les concessions*, Paris, 1904), M. G. Gidel aboutit à une conclusion encore plus défavorable pour les créanciers que celle de la pratique française. Il combat très énergiquement la théorie généralement admise sur l'obligation qui pèserait sur l'Etat annexant de payer les dettes de l'Etat annexé. A son avis, les considérations d'équité doivent être laissées de côté. Il faut s'attacher à « la logique rigoureuse » (p. 13). D'après lui, la règle serait que « les droits dont les particuliers peuvent se prévaloir vis-à-vis de l'Etat annexant à raison de situations juridiques antérieures à l'annexion doivent être, en premier lieu, des droits véritablement et des droits acquis. Ils doivent être, en second lieu, *des droits réels*. En troisième lieu enfin, ils ne sont susceptibles d'être exercés que s'ils ne sont pas contraires à l'ordre public de l'Etat annexant » (p. 100). Au contraire, disparaîtraient avec l'annexion « *tous les droits de créance* résultant au profit de particuliers de contrats passés entre eux et l'Etat annexé » (p. 97), et *a fortiori*, quoique M. Gidel ne le dise pas, les droits de créance nés à raison des agissements des agents de l'Etat annexé.

Cette thèse me semble absolument inadmissible. Tout d'abord je crois, avec le Conseil d'Etat français, que le fondement juridique de la responsabilité, c'est l'équité. D'autre part, je ne vois pas de raison pour distinguer entre les différents *droits* des particuliers : droits *réels* inviolables et droits de *créance* anéantis par l'annexion. Si la propriété privée est inviolable, comme l'affirme M. Gidel (p. 88 et s.), je ne vois pas pourquoi les droits de créance qui appartiennent à un individu ne le

(1) Voyez dans cette *Revue*, 1905, p. 93 et s.

seraient pas aussi. M. Gidel affirme (p. 95) « que les droits de créance s'évanouissent par l'annexion : leur caractère est de ne pouvoir être invoqués que contre une personne déterminée et nettement spécifiée, celle qui figure dans les liens de l'obligation ». « La personne à qui ils étaient opposables, c'était le souverain du territoire annexé : l'annexion n'existe plus. Le nouveau souverain, d'autre part, demeure étranger à toutes les obligations qu'avaient contractées l'ancien : il ne lui succède pas. L'obligation s'éteint donc ».

La théorie de M. Gidel repose donc tout entière sur cette proposition que « le droit de créance est un rapport entre deux personnes ; la personne débitrice disparaissant, l'obligation s'éteint ».

Ici nous touchons à une question très délicate : la nature réelle d'un droit. L'opinion très générale y voit un rapport entre deux personnes. M. Gidel raisonne en s'appuyant sur la définition usuelle du droit de créance. Mais, à mon avis, la démonstration décisive a été faite récemment par M. Duguit (1) que la notion courante est erronée. « Toutes les fois qu'il y a un acte de volonté individuelle déterminé par un but de solidarité sociale, il naît pour une certaine volonté le pouvoir d'assurer la réalisation de ce résultat, il naît pour une certaine autre volonté le devoir de ne rien faire s'opposant à la réalisation de ce résultat, et, si cela se peut, d'y travailler activement ; il naît pour le gouvernant, s'il existe, le devoir d'employer la force à l'obtention du but qui a déterminé l'acte de volonté. Voilà tout, voilà le fait, tout le reste n'est que fiction. Il y a un résultat voulu ; il y a des volontés qui ne doivent rien faire pour l'empêcher ; il y en a d'autres qui doivent contribuer à le réaliser ; il y a un certain profit qui en résultera. C'est ce qui permet de dire qu'il y a un rapport entre celui qui a voulu l'effet, celui qui doit le réaliser, entre celui qui doit le réaliser et l'élément qui en profitera. Il y a une volonté qui a voulu, une volonté qui peut, une volonté qui doit, un profit. Mais où trouvons-nous le prétendu rapport de droit ? Pourquoi vouloir déterminer les sujets termes de ce rapport, lesquels n'existent pas ? Il y a un effet qui a été voulu ; cet effet est social, puisqu'il est, par hypothèse, facteur de solidarité sociale ; cet effet doit être obtenu ; la force organisée doit y travailler ; tel individu, qui le peut, doit faire une certaine chose, et personne ne peut rien faire qui empêche l'effet de se produire, parce que tous, gouvernants et gouvernés, devront coopérer activement et passivement à la solidarité sociale ».

Appliquons cette notion du droit à l'hypothèse que nous examinons.

(1) L'*Etat*, I, p. 174 et s.

Tout devient très simple. Lors de la naissance de la créance pesant sur le patrimoine de l'Etat annexé, une situation juridique a été créée. Elle doit se réaliser. Les gouvernants et agents de l'Etat annexé avaient le devoir juridique de la réaliser ; les tribunaux avaient le devoir juridique de la constater et d'en ordonner la réalisation. Il y avait un patrimoine administratif créé justement pour assurer la réalisation des situations juridiques de ce genre. Le fait de l'annexion n'apporte pas de modification essentielle. La situation ne cesse pas d'être juridique ; elle continue à s'imposer aux gouvernants et aux agents ; les tribunaux continuent à avoir le devoir juridique de la constater et d'en ordonner la réalisation. Le patrimoine administratif continue de subsister pour assurer la réalisation de ces situations juridiques. Tout ce qui a changé, ce sont les gouvernants, les agents et les tribunaux. A partir de l'annexion, ce devoir pèse sur les gouvernants, les agents et les tribunaux de l'Etat annexant. Et c'est tout le changement. Tout le reste n'est que fiction et raisonnements scolastiques.

II

La solution du droit positif français me semble inadmissible. Encore plus insoutenable me paraît le système anglais.

La question que j'examine a été posée dans des circonstances à peu près identiques en Angleterre. Ce pays, qui passe cependant pour ignorer la fameuse *théorie des actes de gouvernement* et pour accorder à l'individu, dans tous les cas, la garantie judiciaire complète de ses droits, est encore moins favorable aux créanciers de l'Etat annexé.

D'abord, les tribunaux anglais résolvent le problème à peu près de la même manière que le Conseil d'Etat français. La question, déclarent-ils, est en dehors de la compétence des tribunaux nationaux. C'est une affaire pour laquelle il n'existe pas auprès des tribunaux anglais de remède juridique.

Constatons dès lors tout de suite, en passant, l'existence dans le droit public anglais d'une théorie des *actes de gouvernement* parallèle à celle du droit français. Dans un livre tout récent, *Act of State in English Law* (London, 1906, Murray éd.), M. W. Harrison Moore, doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Melbourne, a essayé de grouper les décisions des tribunaux anglais en cette matière. Il a ainsi construit la théorie des *Acts of State*. « Parmi les institutions modernes, écrit-il, [*l'Act of State*] semble correspondre très exactement à *l'acte de gouvernement* si contesté en droit français ; il s'agit d'actes de haute puissance en dehors et au-dessus non seulement du régime

ordinaire judiciaire, mais encore du régime administratif, et qui sont très bien décrits par notre expression *act of State* (1) ».

Cette observation faite, voici deux cas (2) dans lesquels les faits soumis aux Cours anglaises sont sensiblement les mêmes que ceux des espèces françaises citées plus haut.

Première espèce. Doss v. *Secretary of State for India* (1875, L. R. 19 Eq. 509). — Longtemps avant l'annexion du royaume d'Oudh par le gouvernement britannique en 1856, des individus étaient devenus, à la suite de contrats, créanciers du roi d'Oudh. Après l'annexion, les créanciers ont dirigé, contre le Gouvernement anglais représenté par le secrétaire d'Etat pour l'Inde en Conseil, une action en paiement de ces créances. Le vice-chancelier MALINS a déclaré que la réclamation n'était pas soutenable. Il n'appartient pas aux tribunaux anglais d'en connaître.

Deuxième espèce. West Rand Central Gold Mining Co. v. *The King* (1905, 21 Times Law Reports, 562 (1905), 2 K. B. 391). — Immédiatement avant l'ouverture des hostilités dans l'Afrique du Sud, le Gouvernement du Transvaal avait saisi une importante quantité d'or. Après l'annexion des Républiques sud-africaines, les propriétaires ont agi par voie de *Petition of Right* contre le gouvernement britannique en tant que successeur du Gouvernement du Transvaal. En droit international, disaient-ils, un Etat conquérant est responsable pour les obligations de l'Etat conquis ; or, le droit international fait partie du droit de l'Angleterre; dès lors, les droits et obligations qui obligeaient l'Etat conquis peuvent être sanctionnés dans les tribunaux de l'Etat conquérant.

L'Attorney-General a opposé une fin de non-recevoir, déclarant que l'affaire était en dehors de la compétence des tribunaux anglais.

A la différence du Conseil d'Etat français, qui s'est borné avec son laconisme habituel à opposer une fin de non-recevoir tirée de la nature de l'affaire, les tribunaux anglais ont développé une argumentation qui introduit dans le débat des éléments fort curieux, qui marque le point de vue particulier auquel se placent les jurisconsultes anglais.

Dans la première espèce, *Doss* v. *Secretary of State*, le vice-chancelier Malins, pour écarter l'action des créanciers du roi d'Oudh, faisait observer, entre autres arguments, que, avant la domination britannique, les créanciers n'auraient trouvé dans la législation indienne aucun remède juridique pour ramener leur créance à exécution : ils

(1) P. 6.
(2) H. MOORE, *op. cit.*, p. 157 et s. et en particulier p. 171 et s.

n'avaient point de moyen juridique pour faire condamner leur débiteur. Sans doute, les créanciers avaient une dette qui, au point de vue de la conscience et de la justice, aurait dû être payée ; mais, au point de vue du droit positif, elle était absolument dépourvue de sanction. Dès lors, en admettant que le Gouvernement britannique, par l'annexion, eût succédé aux dettes du roi d'Oudh, il ne s'ensuivait pas que la créance des requérants dût avoir, vis-à-vis de l'Etat annexant, une efficacité plus grande qu'avant l'annexion. — Raisonnement contestable, car le devoir des gouvernants civilisés est de réaliser les situations juridiques qui ont pris régulièrement naissance. — Le vice-chancelier alla même plus loin. Examinant l'hypothèse où la législation de l'Etat conquis sanctionnerait le droit du créancier, il déclarait nettement que l'annexion est un acte de gouvernement, *an act of State* ; aux obligations qui découlent d'un acte de cette nature ne correspondent pas des droits qu'un tribunal anglais puisse ramener à exécution. La conséquence, c'est que, d'après la thèse du vice-chancelier, l'annexion a pour effet de transformer les droits légaux en droits moraux ou en droits existant en vertu du droit international ; mais, en tout cas, ces droits sont en dehors de la connaissance des tribunaux nationaux (1).

Dans la deuxième affaire, *West Rand Central Gold Mining Co.* v. *The King*, il est d'abord à remarquer que les parties se sont mises d'accord pour écarter une fin de non-recevoir possible ; en effet, on aurait, pu admettre que la saisie pratiquée par les agents du Transvaal était un acte illégal n'entraînant aucune responsabilité pour l'Etat du Transvaal et, par suite, pour la Couronne britannique. On a, au contraire, considéré la créance en question comme régulièrement née contre l'Etat du Transvaal et comme pouvant être ramenée à exécution par les tribunaux du Transvaal. La question a donc été très franchement et très nettement posée. Et la Cour anglaise a très catégoriquement repoussé la demande. Elle a invoqué les raisons suivantes :

En premier lieu, il n'est pas exact de dire qu'un Etat conquérant succède aux dettes de l'Etat conquis et annexé. Bien au contraire, le conquérant peut déterminer l'étendue dans laquelle il se considérera comme obligé. En l'absence de convention ou de proclamation affirmant cette obligation, rien ne force le conquérant à assumer les dettes de l'Etat conquis. La preuve, c'est qu'il y a des traités qui déclarent expressément que l'Etat annexant prendra à son compte, en tout ou en partie, la dette du territoire cédé. Si cette succession allait de soi, les traités n'en feraient pas mention. En droit anglais, il existe une règle bien établie touchant le *status* des territoires conquis : les sujets ennemis

(1) Cpr. H. Moore, *op. cit.*, p. 172.

sont à la merci du Roi (*Campbell* v. *Hall*, Cowper, 209). Cette règle s'oppose à l'admission de la théorie d'après laquelle l'Etat annexant succéderait de plein droit aux dettes de l'Etat annexé.

L'argument est sans réplique. Mais on n'aurait pas cru qu'au xxe siècle, il pût être invoqué par un jurisconsulte d'un Etat civilisé.

La Cour, d'ailleurs, ne s'en tient pas là. En passant, elle distingue, sans y insister, deux hypothèses : celle de la cession, celle de la conquête. « Les considérations qui s'appliquent à la cession pacifique soulèvent des questions différentes de celles qui s'appliquent à la conquête ; d'ailleurs, il ne servirait à rien de les discuter en détail ». D'après la Cour anglaise, il faut, au cas de conquête, faire une nouvelle distinction entre la situation des biens des nouveaux sujets et celle des droits contractuels contre le Gouvernement. En ce qui concerne la propriété, « on ne doit pas oublier, déclare la Cour, que les obligations des Etats conquérants vis-à-vis de la propriété privée des simples particuliers notamment les terres sur lesquelles, avant la conquête ou l'annexion, la propriété était déjà acquise, sont tout à fait différentes des obligations qui naissent à l'égard des droits personnels par contrat ». Sur les droits de propriété, il semble que la théorie de la Cour soit la suivante : La propriété subsiste tant que le conquérant n'a pas exercé le pouvoir absolu qu'il possède sur le conquis. Au contraire, pour les obligations contractuelles contre l'Etat, elles n'ont pas besoin d'être désavouées expressément par le conquérant, attendu que l'obligation ne passe pas à sa charge.

Telle est l'argumentation de la Cour. Elle est curieuse et barbare. M. Harrison Moore, qui la rapporte et la commente, observe (1) qu'il pourra arriver que l'Etat conquérant poursuive devant ses tribunaux un débiteur de l'ancien Etat, et que ce débiteur oppose en compensation une créance qu'il avait contre l'ancien gouvernement. Dans ce cas, à son avis, il faudrait décider que l'Etat annexant ayant, par le fait même de la poursuite, accepté la succession de l'Etat annexé en ce qui concerne l'actif, doit être tenu du passif en sa qualité de successeur. Cette obligation, les tribunaux anglais auraient le devoir de la sanctionner. Mais cette solution cadre-t-elle bien avec le principe que le conquis est à la merci du conquérant ?

(1) *Op. cit.*, p. 177 et s.

DEUXIÈME PARTIE

JURISPRUDENCE JUDICIAIRE

Actions en responsabilité contre les communes (1).

Cour de Cassation, Ch. civile, 2 mai 1906, *ville de Nîmes* c. *Turson* (2).

La responsabilité pécuniaire des communes est-elle soumise au même régime juridique que celle de l'Etat ?

Il y a deux séries de questions à résoudre : 1° *Au point de vue du fond*, les cas de responsabilité sont-ils les mêmes pour les communes et pour l'Etat ? Y a-t-il, en droit positif français, une théorie *générale* de la responsabilité des patrimoines administratifs ? Et cette théorie est-elle la même que la théorie de la responsabilité des simples particuliers ?

2° *Au point de vue de la compétence*, les actions en responsabilité dirigées contre les communes sont-elles portées devant les mêmes tribunaux que les actions en responsabilité dirigées contre l'Etat ? Les tribunaux administratifs sont-ils compétents, en principe et en l'absence d'un texte, pour juger les unes et les autres? ou bien faut-il porter en principe devant les tribunaux judiciaires toutes ou certaines actions en responsabilité dirigées contre les communes, alors que les tribunaux administratifs doivent être saisis de toutes les actions en responsabilité contre l'Etat ?

La jurisprudence a beaucoup varié sur ces questions. Encore aujourd'hui il existe sur ces points une divergence d'opinions parmi les tribunaux français. Il semble toutefois que l'on soit sur la voie d'un accord. Un arrêt de la Cour de cassation, Chambre civile, du 2 mai 1906, *Ville de Nimes* c. *Turson* vient de donner à cet important problème une actualité nouvelle, mais semble devoir retarder le moment où le régime juridique aura quelque fixité. Je me propose d'exposer l'état de la jurisprudence (3).

(1) Cpr. dans cette *Revue* 1897, I, p. 41 et s. l'étude du professeur Michoud, *De la responsabilité des Communes à raison des fautes de leurs agents.*

(2) Voir le texte de l'arrêt, *infrà*, p. 701 en note.

(3) Cpr. l'étude remarquable que vient de publier M. G. Teissier dans le *Répertoire du Droit administratif* de Béquet, Laferrière et Dislère, v° *Responsabilité de la Puissance publique*, n°s 85 et s. (pages 91 et suivantes du tirage à part).

I

Etat de la jurisprudence administrative

A l'heure actuelle, le Conseil d'Etat ne fait aucune différence de régime juridique entre les actions en responsabilité dirigées contre les patrimoines administratifs. En principe, toutes sont soumises aux mêmes règles. Les cas de responsabilité aussi bien que les tribunaux compétents pour les juger sont les mêmes, qu'il s'agisse d'actions en responsabilité contre l'Etat ou contre les communes. D'une manière plus précise, on peut poser les règles suivantes :

1° *Règles de fond.* — La base juridique de la responsabilité de tous les patrimoines administratifs, c'est l'équité (1) et non pas les formules des articles 1382 et s. du Code civil.

M. G. Teissier, — qui est bien placé pour exposer l'état de la jurisprudence administrative qu'il contribue si heureusement à diriger dans des voies libérales, — précise de la manière suivante les cas dans lesquels la responsabilité des patrimoines administratifs est susceptible d'être engagée. Il y a, d'après lui, deux principes (2).

« Le premier imposé, tout comme l'article 1382 du Code civil, par les notions les plus certaines de l'équité et qui, dans la matière du droit public, trouve sa base juridique dans l'article 13 de la Déclaration des droits de 1789, c'est que *les citoyens ne doivent pas souffrir plus les uns que les autres des charges imposées dans l'intérêt de tous.* Les dommages exceptionnels, les accidents que la puissance publique, dans l'exercice de sa fonction administrative, cause parfois à certains particuliers doivent, par suite, être considérés comme imputables au compte des frais généraux des services publics payés par l'impôt, et supportés conséquemment « en raison de leurs facultés » par tous ceux qui constituent la collectivité bénéficiaire de ses services. — Le second de ces principes, qui tempère le premier et le limite, c'est *que les nécessités de la vie en société et l'existence même de l'Etat imposent à tous les citoyens, parce que tous profitent de son organisation et de ses services, l'obligation de supporter sans indemnité, à moins que le législateur en ait décidé autrement, toutes les conséquences dommageables dérivant de l'exercice légal et régulier de la puissance*

(1) G. Teissier, *op. cit.*, p. 164, n° 142 : « C'est aux *principes généraux d'équité* qui dominent tout le droit qu'il y a lieu de recourir, à défaut de texte exprès prévoyant la responsabilité de l'Etat ».

(2) Teissier, *op. cit.*, p. 177, n° 147.

publique et du fonctionnement normal des services d'intérêt général ».

Ce n'est pas le lieu d'apprécier la valeur de ces deux règles. J'estime que, tant au point de vue de la précision que de leur portée d'application, elles ne sont pas à l'abri de la critique ; mais je constate qu'elles réalisent un progrès très sensible sur la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat.

2° *Règle de compétence.* — Pendant longtemps le Conseil d'Etat a distingué entre les actions en responsabilité dirigées *contre l'Etat*, de la compétence *administrative*, — et les actions en responsabilité contre les *communes*, de la compétence *judiciaire* (Conseil d'Etat, 23 novembre 1877, *Cézar*, *Rec.*, p. 916). Il invoquait les lois de 1790 et de 1793 qui, croyait-il, donnaient à l'autorité administrative compétence exclusive pour déclarer l'*Etat* débiteur. Ces textes ne visant que l'Etat, les actions dirigées contre les communes n'étaient point soumises au même régime juridique. Le Tribunal des conflits adoptait la même manière de voir (7 mars 1874, *Desmolles*, *Rec.*, p. 247 ; 14 juin 1879, *Labrebis*, *Rec.*, p. 503 ; 25 février 1888, *Méjanel*, *Rec.*, p. 207). Mais le Conseil d'Etat, ayant cessé de donner à partir de 1873, comme base juridique de la compétence administrative pour les actions en responsabilité contre l'Etat, les lois de 1790 et de 1793 et s'étant appuyé uniquement sur le principe général de la séparation des autorités administrative et judiciaire, a été logiquement amené à appliquer ce principe général à toutes les actions en responsabilité dirigées contre des patrimoines administratifs, en particulier contre les communes. Le résultat, c'est que, d'après une jurisprudence inaugurée par le Conseil d'Etat en 1889 (13 décembre 1889, *Cadot*, *Rec.*, p. 1148), ce sont les tribunaux administratifs qui sont compétents, en principe et à moins d'un texte contraire, pour toutes les actions mettant en jeu la responsabilité des patrimoines administratifs, qu'il s'agisse de l'Etat ou des communes. En particulier, les actions en responsabilité pour agissements fautifs des agents municipaux, en tant qu'ils n'engagent pas la responsabilité personnelle de ces derniers, doivent être portées devant le Conseil d'Etat, juge de droit commun en matière administrative, comme cela a lieu pour l'Etat (Conseil d'Etat, 13 décembre 1889, *Cadot*, *Recueil*, p. 1148 ; 20 mai 1892, *Grandjean*, *Recueil*, p. 455 ; 13 janvier 1893, *Cazeaux*, *Rec.*, p. 4 ; 21 décembre 1900, *Maucci*, *Rec.*, p. 804 ; 31 janvier 1902, *Grosson*, *Rec.*, p. 56 ; 29 mai 1903, *Villenave*, *Recueil*, p. 768). La jurisprudence du Conseil d'Etat a été suivie sur ce point par celle du Tribunal des conflits (Conflits, 16 nov. 1901, *Cadéot*, *Recueil*, p. 808; 24 décembre 1904, *Soufflet*, *Recueil*, p. 887).

II

Etat de la jurisprudence des tribunaux judiciaires.

Il faut commencer par la règle de compétence ; elle nous montrera les cas dans lesquels la question de fond s'est posée devant les tribunaux judiciaires.

1° *Règle de compétence.* — La Cour de cassation a pendant très longtemps proclamé la compétence judiciaire pour toutes les actions en responsabilité dirigées contre l'administration : *Etat* ou *communes*. Elle s'appuyait sur l'application à l'Etat et aux communes de la théorie générale des fautes et de l'art. 1384 du Code civil (Pour l'Etat, Cass., 1er avril 1845, *Depeyre*, S. 45. 1. 363 ; 19 décembre 1854, *Administration des postes*, S. 55. 1. 266). En 1876, lorsque le Tribunal des conflits, rétabli en 1872, eut, dans l'affaire *Blanco* (1er février 1873, *Rec. 1er supplément*, p. 51) affirmé la compétence administrative pour les actions en responsabilité dirigées contre l'Etat, la Cour de cassation s'inclina et reconnut qu'« à l'autorité administrative seule appartient le pouvoir de rechercher si l'administration ou ses agents ont agi dans la limite des instructions qu'ils ont reçues et quelle peut être la responsabilité qui incomberait à l'Etat à raison des fautes prétendues commises dans un service public » (Cassation, Ch. civile, 4 avril 1876, *Contributions indirectes* c. *Larre-Brusset*, et *Contributions indirectes* c. *Vigoureux*, S. 1877. 1. 62). Depuis lors, c'est un point définitivement acquis. Les tribunaux judiciaires sont incompétents, en principe et sauf un texte, pour connaître des actions en responsabilité dirigées *contre l'Etat* (Cass., 19 novembre 1883, *Ministre de la Marine*, D. 84. 1. 246 ; 17 mars 1884, *Gelyot*, D. 84. 1. 327 ; 26 août 1884, *Administration pénitentiaire de la Guyane*, S. 85. 1. 128 ; 27 octobre 1897, *Compagnie franco-algérienne*, S. 98. 1. 144 ; 26 décembre 1899, *Direction des domaines d'Algérie*, S. 1900. 1. 504). Un arrêt du 3 juillet 1905, *Administration des douanes* (*Bulletin Cass. civ.*, 1905, p. 124) montre que l'accord est absolument complet sur ce point entre toutes les juridictions françaises. La Cour de cassation, dans cet arrêt, adopte — pour la première fois, je crois — les expressions mêmes employées par le Conseil d'Etat et par le Tribunal des conflits. « La responsabilité qui peut incomber *à l'Etat* pour la réparation du dommage causé par ses agents n'est point régie par les principes du droit commun, établis pour les rapports des particuliers entre eux et dont l'application appartient à l'autorité judiciaire ; cette responsabilité a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins des divers services publics et la néces-

sité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés ; ainsi, elle est du ressort de la juridiction administrative... »

Mais si la Cour de cassation, à partir de 1876, se rallia à la jurisprudence du Conseil d'Etat *en ce qui concerne les actions en responsabilité dirigées contre l'Etat*, elle maintint son ancienne jurisprudence en ce qui concerne les *actions en responsabilité dirigées contre les communes* (Cass., 16 avril 1894, *Ville de Mâcon*, S. 95. 1. 273; 23 juin 1897, *Ville de Marseille*, S. 98. 1. 130).

Toutefois, la Cour de cassation ne s'y est pas tenue intégralement; il semble bien qu'elle soit sur le chemin qui, par des concessions répétées, mène à l'abandon complet de l'ancienne doctrine.

En premier lieu, le Tribunal des conflits ayant en 1879 déclaré que les tribunaux judiciaires étaient incompétents en matière d'actions en indemnité dirigées contre des communes par des agents communaux révoqués ou licenciés (Conflits, 27 décembre 1879, *Gridet*, *Rec.*, p. 879), la Cour de cassation s'est ralliée à cette manière de voir (Cassation, 7 juillet 1880, *de Bovis*, D. 80. 1. 362). Sur ce point, elle n'a plus varié.

En deuxième lieu, la Cour de cassation est, en ce moment, en train de se tâter pour savoir s'il n'y a pas lieu de faire une nouvelle concession à la compétence administrative. Elle se demande s'il n'y aurait pas à distinguer parmi les actions en responsabilité dirigées contre les communes, suivant qu'elles reposent sur un *acte de puissance publique* ou sur un *acte de gestion*. Elle semble disposée à abandonner à l'autorité administrative les actions en responsabilité à raison d'actes de puissance publique. Comme manifestation de cet état d'esprit, on doit citer l'arrêt du 3 avril 1905, *ville de Boulogne-sur-Mer* (rapporté dans cette *Revue*, 1905, p. 560). Dans cet arrêt, la Cour de cassation affirme que si l'art. 1382 est applicable aux communes à raison des actes accomplis par le maire, « *c'est dans le cas où la faute du maire se rattache à un acte de sa gestion communale*, c'est-à-dire à un acte où il est réputé avoir agi comme mandataire chargé de cette gestion ». Mais lorsque le maire a agi comme « investi d'une délégation directe de la puissance publique », la faute par lui commise ne saurait être considérée comme imputable à la commune dans les conditions des art. 1382 et 1383 Code civil ; par conséquent, la compétence n'est plus judiciaire.

Cet arrêt remarquable a été suivi d'un arrêt conçu en termes identiques, le 15 janvier 1906 (*Gazette des Tribunaux* du 21 janvier). Il semblait orienter la jurisprudence judiciaire dans une voie nouvelle. Mais un nouvel arrêt en date du 2 mai 1906 a remis tout en question.

La Chambre civile de la Cour de cassation qui, le 3 avril 1905 et le 16 janvier 1906, faisait la distinction que j'ai dite, paraît l'abandonner dans l'arrêt du 2 mai 1906 et revenir à ses anciennes solutions (1).

La Cour de cassation, en effet, sur une action en responsabilité dirigée contre une commune à raison d'actes de violence commis par un agent de police au cours d'une manifestation sur la voie publique, affirme : « D'une part, les termes de l'art. 1384 (du Code civil) *sont généraux* et il n'y est pas dérogé par les dispositions des lois relatives à l'organisation de la police, telle qu'elle résulte des art. 91, 97, 2° et 3°, et 103 de la loi du 5 avril 1884 ; d'autre part, les règles relatives à la responsabilité civile de l'Etat ne sont pas applicables à celles des communes. Les agents de police... sont..., au sens de la loi, des préposés de la commune... ». Dès lors, la compétence est judiciaire.

La question en est là. Il est infiniment probable que la Cour de cassation finira, un jour ou l'autre, par avoir connaissance des récentes décisions du Tribunal des conflits. Elle adoptera alors, comme c'est son devoir et comme elle l'a fait jusqu'ici, la solution du Tribunal des conflits. Ainsi prendra fin un désaccord qui n'offre pour les justiciables que des inconvénients et qui repose sur une distinction que rien

(1) Voici le texte de l'arrêt : Cassation, Ch. civile, 2 mai 1906, *Ville de Nîmes c. Turson.*

« La Cour,

Attendu, en fait, que saisie par Turson d'une action en dommages-intérêts, formée en vertu de l'art. 1384 C. civ. contre le maire de Nîmes, *pris en sa qualité de représentant légal de cette ville, comme responsable envers lui d'un acte de violence exercé par l'agent de police Barrot lors d'une manifestation sur la voie publique*, la Cour d'appel de Nîmes, après avoir déclaré que « le litige soulève la question de savoir si l'agent a ou non commis une faute personnelle, un acte abusif se détachant du service auquel il a été préposé » admet Turson à prouver que, « sans motifs, Barrot l'a brutalement frappé et grièvement blessé » ;

Attendu, en droit, d'une part, que les termes de l'art. 1384 sont généraux et qu'il n'y est pas dérogé par les dispositions des lois relatives à l'organisation de la police, telle qu'elle résulte des art. 91, 97-2° et 3° et 103 de la loi du 5 avril 1884 ; que, d'autre part, les règles relatives à la responsabilité civile de l'Etat ne sont pas applicables à celle des communes ;

Attendu que les agents de police sont principalement attachés au service de la police municipale, placée dans les attributions des maires, dans les villes autres que Paris, Lyon et annexes ; que, si ces agents doivent être agréés par le sous-préfet ou le préfet, ils sont nommés par le maire, à la surveillance et à l'autorité directe duquel ils sont soumis et qui peut les suspendre ; qu'ils sont ainsi, au sens de la loi, des préposés de la commune ;

D'où il suit qu'en retenant la cause, la Cour d'appel n'a pas violé les principes de la séparation des pouvoirs et n'a pas faussement appliqué l'art. 1384 C. civ. ;

Par ces motifs,

Rejette ».

ne justifie. Si l'autorité judiciaire ne doit pas connaître, en principe, des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat, on ne voit pas pourquoi elle aurait compétence pour les actions en responsabilité dirigées contre les communes.

2° *Règles de fond.* — La jurisprudence judiciaire, lorsqu'elle a été appelée à déterminer les cas dans lesquels l'administration doit être tenue pour responsable, n'a jamais cessé d'appliquer la théorie générale sur laquelle elle fondait sa compétence, à savoir les art. 1382 et 1384 du Code civil. « Il appartient à l'autorité judiciaire, porte l'arrêt de la Cour de cassation du 1er avril 1845, d'apprécier *dans les cas prévus par les articles* 1382, 1383 *et* 1384 *du Code civil* les faits résultant de l'exécution plus ou moins intelligente, plus ou moins prudente des règlements administratifs ». « A l'égard des employés (des administrations publiques), porte l'arrêt de la Cour de cassation du 19 décembre 1854, l'action exercée *contre eux* a son principe dans le droit commun et doit être jugée par les principes de ce droit ; si cette action par sa nature réagit contre l'administration elle-même et peut amener des condamnations envers elle, comme responsable du fait de ses agents, *cette responsabilité n'est aussi que la conséquence du droit commun* ».

Lorsque la Cour de cassation a cessé de réclamer la compétence judiciaire pour les actions en responsabilité dirigées *contre l'Etat*, elle a déclaré que « la responsabilité qui peut *incomber à l'Etat* pour la réparation du dommage causé par ses agents n'est point régie par les principes du droit commun, *établis pour les rapports des particuliers entre eux* ; ... *cette responsabilité a ses règles spéciales* qui varient suivant les besoins des divers services publics et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés ... » (Cass., 3 juillet 1905, *Administration des douanes*). Bien entendu, la Cour de cassation n'a pas eu à rechercher quelles sont ces *règles spéciales*, du moment qu'elle déclarait qu'il ne lui appartenait pas de les appliquer.

Mais, tout en affirmant l'existence de règles spéciales touchant la responsabilité de l'Etat, la Cour de cassation a persisté à dire que, *pour la responsabilité des communes*, il n'y a pas de règles spéciales ; les art. 1382 et s. du Code civil sont applicables. Même aujourd'hui où il semble qu'elle soit sur le point de reconnaître la compétence administrative pour certaines actions en responsabilité contre les communes, ce sont les art. 1382 et s. qu'elle invoque pour les actions qu'elle déclare être de sa compétence. D'après les arrêts du 3 avril 1905 et du 15 janvier 1906, la commune ne serait « responsable envers les tiers, *conformément au droit commun et par application de l'art.* 1382 *du Code civil* », que dans les cas où il s'agit « *d'actes de gestion com-*

munale » ; quant à l'acte dommageable de *puissance publique*, « il ne saurait donner ouverture contre la commune à une action en responsabilité *basée sur les dispositions du dit article* » (art. 1382 du Code civil). En d'autres termes, pour les actes de gestion, la base juridique de la responsabilité et, par suite, l'étendue de cette responsabilité doivent être cherchées dans les art. 1382 et s. du Code civil ; ce n'est que pour les actes de puissance publique, qu'il y a des *règles spéciales*, règles spéciales que la Cour de cassation laisse au Conseil d'Etat le soin de déterminer.

Enfin lorsque, revenant sur ces arrêts de 1905 et de 1906, la Cour de cassation, par l'arrêt précité du 2 mai 1906, *ville de Nîmes* c. *Turson*, affirme la compétence judiciaire pour toutes les actions en responsabilité dirigées contre les communes, même à raison des actes que l'on considère comme de puissance publique, ce sont les articles 1382 et s. du Code civil qui, d'après elle, servent de base et de limite à cette responsabilité.

III

En somme, à l'heure actuelle, dans l'état de la jurisprudence, le droit positif français peut être résumé dans les propositions suivantes :

1° Les actions en responsabilité dirigées *contre l'Etat* sont régies par des règles spéciales inspirées des principes d'équité et non par les art. 1382 et s. du Code civil ; elles sont, *en principe* et sauf un texte, de la compétence du Conseil d'Etat (Jurisprudence concordante de toutes les juridictions françaises).

2° Les actions en responsabilité dirigées contre *les communes* sont, d'après le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits, soumises au même régime juridique que les actions en responsabilité dirigées contre l'Etat, quant au fond (équité) [jurisprudence du Conseil d'Etat] et quant à la compétence (administrative) [jurisprudence du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits]. D'après la Cour de cassation, au contraire, le régime juridique est différent quant au fond et quant à la compétence. Ce sont, quant au fond, les articles 1382 et s. du Code civil qu'il faut appliquer ; et quant à la compétence, la compétence judiciaire (jurisprudence antérieure à 1905 et arrêt du 2 mai 1906), sous une double réserve. Il y a des règles spéciales et compétence administrative en ce qui concerne les actions en indemnité dirigées par des employés communaux révoqués ou licenciés (jurisprudence constante depuis 1880) ; et en ce qui concerne les actions en responsabilité dirigées contre les communes à raison d'actes de puissance publique (juris-

prudence encore indécise, arrêts du 3 avril 1905 et du 15 janvier 1906, *contrà* : 2 mai 1906).

Ce simple exposé a eu pour but de faire apparaître la nécessité de simplifier le régime juridique des actions en responsabilité. Il dépend de la Cour de cassation que le droit positif français ait de la cohérence et de l'unité.

GASTON JÈZE.
Professeur de droit administratif
à l'Université de Lille.

TROISIÈME PARTIE

ANALYSE DE NOTES DE JURISPRUDENCE

JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

Sirey : 1906-3-81. — Note de M. le professeur HAURIOU, sous Trib. Confl. 3 juin 1905, sur le *rôle accordé aux tribunaux judiciaires dans la protection de la propriété contre les entreprises de l'administration.*

La décision est intervenue à propos d'étangs qui, appartenant à des particuliers, mais traversés par des cours d'eau non navigables ni flottables, sont objets de propriété privée, mais n'échappent point à la police de l'administration, quant au libre écoulement des eaux ou quant à la pêche. A ce dernier point de vue, s'il y a eu décision exécutoire de l'administration, le contentieux est évidemment réservé aux tribunaux administratifs ; s'il y a eu, au contraire, agissements des agents d'exécution, il ne s'agit plus que d'une action négatoire que le propriétaire peut intenter devant les tribunaux judiciaires à l'encontre de l'Etat, pour faire juger qu'il n'existe dans sa propriété aucune partie d'eau pouvant être soumise à la police de la pêche en qualité de chose commune. Cette solution, préannoncée par le Trib. Confl., 13 déc. 90, Sir., 92. 3. 120, est maintenant acquise et son intérêt vient de ce qu'elle met dans le contentieux administratif, à côté des « recours contre une décision exécutoire » une catégorie d' « actions » qui constituent un procédé infiniment plus simple et plus proche du contentieux civil, où les actions naissent directement des faits dommageables. — Ainsi, encore que l'introduction de l'instance par le procédé de la décision administrative préalable demeure le procédé original et normal de droit administratif, et ait été rendu très pratique par la loi du 17 juillet 1900, le Tribunal des conflits « pousse une pointe du côté de l'action directe » ; il semble, en effet, que, quand l'administration trouve en face d'elle la propriété, il se produit un renversement des rôles, et que le privilège du préalable, qui, d'ordinaire, est du côté de l'administration, passe du côté de la propriété, pour autant du moins qu'il s'agit de défendre une propriété contre des entreprises qui sont, non des décisions exécutoires, mais simplement des actes d'exécution ou de préparation. Il y a déjà trois exemples de ces actions directes dirigées contre des administrations publiques et fondées sur de simples faits : action judiciaire négatoire des droits de police de l'administration à propos des entreprises de celle-ci sur certains étangs [*de Lambilly*, Sir., 1906. 3. 82] ; action administrative tendant au maintien en possession d'un concessionnaire, à la suite de sommations d'avoir à déguerpir [Cons. d'Et., 14 nov. 1902, *Bellier*, Sir., 1905. 3. 76] ; indication d'une action adminis-

trative tendant à la levée de scellés, et motivée, soit par leur apposition indue, soit par leur prolongation indue [Tr. Confl. 19 mars 1904, *Awaro*, Sir., 1906. 3. 89]. Aussi bien, à propos d'actions directes tirées de la propriété, actions judiciaires en indemnité à raison de l'emprise résultant de la délimitation du rivage de la mer ou de dommages permanents causés par les travaux publics, la pensée se présente « que l'atteinte portée au droit de propriété ou le dommage causé à la propriété pourraient bien avoir le privilège d'engendrer des actions sur citation directe, dégagées de la procédure de la décision préalable ».

Sirey : 1906-3-97. — Note de M. le professeur Hauriou, sous Cons. d'Et. 28 juillet 1905 et 19 janvier 1906, sur l'*interprétation de la loi de* 1853 *relative aux retraites*.

M. H., qui voit dans la retraite « un traitement différé servi sous forme de rente viagère au fonctionnaire placé dans la situation de retraite » (*Précis*, 6e édit., p. 568), signale la tendance de la jurisprudence à se montrer, en la matière, accueillante, et hostile à des fins de non-recevoir tirées de la procédure. — Il approuve l'arrêt *Flamand*, qui admet « par toutes voies de droit » une veuve à suivre l'action commencée par son mari ou, à son choix, à intenter une action personnelle. Et, touchant la condition indispensable que le mari ait lui-même avant son décès saisi le ministre de sa demande de pension pour infirmité, il met en lumière ce postulat sur le rôle joué par le ministre dans les procédures contentieuses que, si le ministre n'est plus une juridiction administrative proprement dite, il continue de jouer un rôle dans l'instance, attendu que celle-ci est inaugurée par la réclamation portée devant lui. — Il est d'accord aussi avec l'arrêt *Becquerel* qui, contrairement à un avis du ministre des finances, et sur les conclusions du commissaire du gouvernement, tient les commis-greffiers, non pour des fonctionnaires de l'ordre administratif, mais pour des magistrats, autorisés à invoquer les dispositions plus favorables de la section 2 du tableau 3 annexée à la loi de 1853 : il y trouve, outre les arguments du texte, ces deux raisons que la fonction du greffier est intimément liée à celle du juge, comme représentant l'écriture qui doit accompagner la juridiction, et que, même dans le détail, il faut maintenir la séparation entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.

JURISPRUDENCE JUDICIAIRE

Sirey : 1906-1-217. — Note de M. le professeur Chavegrin, sous Cass. civ., 30 mai 1905, sur l'*effet, relativement aux actes de vente, des présomptions d'interposition de l'art.* 17 *L.* 1er *juillet* 1901.

[Rpr. une autre note du même professeur, sous l'arrêt, Cass. civ. 9 février 1904. *Sir.* 1904. 1. 433, d'après lequel les congrégations, qui, non autorisées ou reconnues antérieurement à la loi de 1901, laissèrent passer le délai de trois mois sans introduire devant les Chambres une demande en autorisation, n'échappent pas à la liquidation judiciaire].

Touchant la question, cette fois soulevée, de savoir si, pour les cas autres que ceux de libéralités, les sociétés de congréganistes peuvent ou non, même pour le passé, être réputées instruments de la congrégation qui occupe leurs immeubles, la Cour de cassation a refusé de se prononcer pour ou contre l'effet rétroactif ; par contre, la brève et suggestive note de M. C. exprime incidemment cette idée qu'en écartant à propos de ventes d'immeubles la présomption de personne interposée à l'encontre de la société civile antérieure à 1901 (ce qui n'eût point abouti à tenir cette société pour distincte de la congrégation), la Cour eût consacré la « vraie solution ».

Sirey : 1906-1-253. — Note sous Cass. crim., 24 février 1906, sur les limites du *droit de réprimande des instituteurs publics.*

Cette intéressante observation est faite dans la note (2-3) qu'en appréciant, au point de vue pédagogique, le point de savoir si en traitant trop durement un élève dans sa réprimande, un instituteur se conforme ou non aux règlements scolaires, et excède ou non les limites de son droit de discipline à l'encontre des règlements de l'enseignement primaire, un tribunal commet une confusion et même un excès de pouvoir : il n'appartient qu'à l'autorité académique (inspecteur primaire, inspecteur d'académie, ou encore conseil départemental) de relever et juger cette faute qui n'est en aucune manière de la compétence judiciaire.

Sirey : 1906-1-313. — Note de M. E. Naquet, sous Civ. rej., 22 nov. 1904, à propos de *fondations de messes* et de *tarifs d'oblations.*

Elle critique le rejet fait par la Chambre civile (après avis contraire de la Chambre des requêtes) d'un pourvoi dirigé contre une déclaration d'abus émise par le Conseil d'Etat contre le desservant d'une paroisse qui avait refusé de célébrer des messes pour le repos de l'âme d'un donateur, motif pris de ce que la commune offrait, au lieu des arrérages de la rente constituée en vue de messes, le simple chiffre des oblations fixé par le tarif diocésain. — Elle établit en premier lieu que le Concordat, voulu par Napoléon comme un moyen de gouvernement, avait, d'une part, prévu les contrats de fondation et les tarifs généraux ou diocésains établis par les fabriques, sous certaines autorisations, quant aux prières à célébrer, et laissait, d'autre part, au prêtre le droit, d'abord de réclamer, suivant le cas, le prix fixé par le contrat de fondation ou le tarif diocésain, ensuite et suivant les circonstances, de refuser son concours ou de réclamer devant les tribunaux le paiement non effectué. — Elle relève, en second lieu, une contradiction dans la solution du Conseil d'Etat qui, après avoir reconnu pour le desservant le droit de faire juger la difficulté née quant au taux de la rémunération (sauf à la faire trancher par l'autorité judiciaire), décide, en même temps, que, du fait de cette contestation ledit desservant avait commis un abus ; et elle montre que parler de la liberté du prêtre et de l'honneur de la religion, c'est, en la circonstance, et masquer d'un mot l'atteinte qu'on porte plutôt à cette même liberté par l'obligation de célébrer des messes à un prix quelconque, et oublier que dans le Concordat étaient prévus les contrats de fondation destinés à régler les honoraires du prêtre, et, en l'absence de fondation, les tarifs diocésains. — Elle soutient enfin un principe, qui n'est point communément adopté sans réserve, celui du caractère obligatoire des actes du culte, hors les cas prévus par les canons, et, tout aussitôt elle conclut que, dans l'espèce, le refus du prêtre n'était point abusif, puisque le Concordat autorisait la réclamation d'un prix déterminé pour les messes ; admît-on, d'ailleurs (ce qu'elle déclare inexact), que le fait en question constituait une faute, il était, dit-elle avec la Chambre des requêtes qui avait accueilli le pourvoi, impossible de voir dans le fait autre chose qu'une faute ayant un caractère purement religieux, exclusif de la faute civile pouvant entraîner des dommages-intérêts. — La question ne peut plus se poser depuis la séparation des Eglises et de l'Etat, celui-ci n'ayant plus à s'immiscer dans la conduite des prêtres au point de vue religieux.

Sirey : 1906-1-353. — Note de M. G. Appert, sous Civ. cass. 3 avril 1905, en matière de *responsabilité communale,* à l'occasion de mesures de police prises ou omises pour le *maire* et d'actes accomplis par les *agents de la commune* dans les services municipaux.

C'est une revue intégrale et une analyse fine de la jurisprudence française opposée à la jurisprudence de la Belgique et du Luxembourg soumis encore aux principes de notre législation, et non pourvus de tribunaux administratifs. — Tandis que notre Conseil d'Etat se montre de plus en plus favorable à l'idée de la responsabilité des administrations publiques, elle constate qu'à l'étranger, les tribunaux de droit commun, plus jaloux des prérogatives de l'Etat et des communes, persévèrent dans la vieille conception de l'irresponsabilité de la puissance publique, du moment que la mesure prise ou négligée se rattache à la police municipale. — Elle résume la jurisprudence française en disant que : 1° depuis 1868, époque où la question lui fut soumise pour la première fois, la Cour de cassation tient les communes pour engagées par les fautes de leurs agents ou préposés, mais 2° qu'en revanche, elle vient de les libérer quant aux fautes du maire agissant en vertu de ses pouvoirs propres de police municipale, tandis que les cours d'appels, sauf quelques rares dissidences, se refusent à faire cette distinction et déclarent la commune responsable aussi bien des fautes du maire que de celles des agents inférieurs. — Elle explique, à ce dernier point de vue, la doctrine présente de la Cour de cassation par son désir de mettre sa jurisprudence d'accord, en ces matières, avec celles, brièvement rappelées, du Conseil d'Etat ; mais elle ne manque point de faire observer que, si elles sont d'accord, les deux Juridictions sont parties de points différents pour arriver à la distinction actuelle, et que c'est au moment où le Conseil d'Etat abandonne, semble-t-il [V. Hauriou, note sous Cons. d'Et. 10 et 17 février 1905, *Tomaso Greco* et *Auxerre*. Sir. 1905. 3. 113, analysée dans cette *Revue*, 1905, p. 788], l'ancienne thèse de l'irresponsabilité de l'administration que la Cour de cassation se montre, au contraire, de plus en plus favorable aux communes et de plus en plus dure pour les administrés (Cpr. *suprà*, p. 696 et s. la note de M. Jèze).

Sirey : 1906-1-369. — Note de M. E. Naquet, sous Crim. cass., 23 janvier 1904, sur l'*apposition et le bris de scellés* mis sur les locaux d'une congrégation dissoute.

Le droit est maintenant établi (Cf. note de M. le professeur Chavegrin, sous Cass. 26 déc. 1902. *Sir.* 1904. 1. 57) pour le tribunal correctionnel saisi de la poursuite d'examiner si l'autorité qui ordonna l'apposition des scellés avait pouvoir à cet effet, et si l'apposition fut faite par un agent ayant qualité suffisante. Les difficultés en l'espèce jugée ne portaient que sur l'emploi par un brigadier de gendarmerie du sceau de la justice de paix, et sur l'incompétence prétendue de ce même brigadier pour mettre les scellés brisés par les prévenus. — M. N. explique, sur un point, que, si l'emploi du sceau réservé au juge de paix (C. pr. civ., 908), constituait une irrégularité, les scellés n'en sont pas moins l'emblème, non de telle autorité en particulier, mais du principe même de l'autorité publique, si bien que, dès son apposition par un agent compétent, cet emblème présente tous les caractères extérieurs d'un acte de la puissance publique et doit, à ce titre, être respecté sous la sanction de la loi pénale. Il avait montré, sur l'autre, qu'autant il y a de raisons pour ne pas employer à ces fins le juge de paix, en lui faisant recevoir des ordres du préfet et accomplir une mesure de pure administration, autant il y en aura peu pour choisir exclusivement un officier de police administrative ; pour réaliser, dit-il, l'ordre précis et indiscutable d'une volonté supérieure, il suffit de disposer de la force matérielle et il serait déraisonnable d'exiger de celui qui sert d'instrument autre chose que la qualité d'agent d'exécution des mesures prescrites par l'autorité publique.

Dalloz : 1906-1-277. — Note X.., sous Cass-req. 29 juillet, 9 déc. et 21 déc. 1903, sur le *caractère religieux des associations*.

C'est un résumé de la jurisprudence. Celle-ci décida, plusieurs fois, que le but spirituel et la destination pieuse à laquelle tendent toutes les forces vives d'une collectivité suffisent, indépendamment de toute autre condition, et notamment de sa forme (congrégation, pacte tontinier, société civile ou commerciale...) à déterminer le caractère religieux de cette association ; dans les arrêts de 1903, les juges du droit comme du fait, les uns sanctionnant l'interprétation des autres, ont tenu la forme extérieure de société industrielle et laïque pour impuissante à détruire le véritable caractère religieux de l'association, alors que les dividendes distribués par elle provenaient exclusivement, d'une part, du produit des loyers payés par la congrégation locataire de ses immeubles, et, d'autre part, n'étaient versés à d'autres actionnaires que des religieux ou personnes laïques agrégées à la communauté ou tout au moins unies dans un sentiment religieux. Une solution inverse avait été donnée précédemment, en un cas [Civ. 22 nov. 1899, *D.* 1900. 1. 329] où la distribution des dividendes n'avait pas été fictive, et où la société n'était pas manifestement une auxiliaire et une annexe de la congrégation.

Dalloz : 1906-1-293. — Conclusion de M. l'avocat général Feuilloley, sous Req. rej. 8 mai 1906, sur le mode de calcul de l'*indemnité allouée aux usagers privés des droits de dépaissance prohibés par l'art* 78 *C. forestier*.

Le procès plaidé [touchant les conséquences du consentement donné par la commune propriétaire au fait ininterrompu de la dépaissance prohibée par le Code, et l'évaluation du droit à indemnité reconnu aux usagers] est « un épisode particulier d'une lutte générale et plus que deux fois séculaire, engagée entre l'administration des eaux et forêts par les propriétaires de bêtes à laine des contrées montagneuses de la France, notamment du Béarn et de la région des Pyrénées », ceux-ci prétendant mener leurs moutons paître dans les forêts, celle-là s'y opposant dans l'intérêt national de la conservation des bois.

Dalloz : 1906-1-297. — Note de M. Louis Guenée, sous Crim.-cass. 11 nov. 1905, sur la *capacité civile des maisons fondées à l'étranger par une congrégation française autorisée* (Frères des Ecoles chrétiennes).

Un de ces établissements non autorisés est, d'après la Cour suprême, irrecevable à se porter civile, diligences et poursuites de son directeur, dans un procès en diffamation engagé devant un tribunal consulaire ; l'école ayant été ouverte au Caire sous l'empire de la législation antérieure à 1901 (Cpr. L. 1er juillet 1901, art. 13 § 2), l'Avis du Conseil d'Etat du 21 juillet 1880 a été appliqué, qui, repoussant les distinctions faites entre les succursales avant 1835 et à partir de 1861, déclarait tous les établissements d'une congrégation, quelque minime que fût leur importance, tenus de se pourvoir d'une autorisation spéciale (Concl. Commiss. gouv. Saint-Paul, sous Cons. d'Et., 20 juin 1903, Le Conte, *D.* 1903. 3. 365). — Plusieurs objections, tirées des circonstances de la cause, sont développées contre cette solution, outre cette observation, de portée générale, que la force expansive est inhérente à la nature comme à la mission des communautés et que la personnification attribuée législativement à une congrégation à raison de son utilité générale devrait logiquement profiter à toutes les succursales soumises aux mêmes statuts et poursuivant le même but que la maison-mère : il ne s'agissait pas de capacité de recevoir des dons ou legs, mais seulement d'une poursuite en diffamation non susceptible de faire acquérir au demandeur un développement exagéré ; l'indication, telle qu'elle était donnée à l'instance, de ce demandeur était surérogatoire, à moins qu'elle ne dût être analysée comme l'expression d'un

mandat *ad litem* donnée par la congrégation, fort régulièrement et sans atteinte à la règle que «Nul ne plaide par procureur» qui interdit seulement (Garsonnet, *Tr. de proc.*, I², n. 306 et s., p. 515 et s.) au mandataire de figurer seul à la procédure; nul danger n'en résultait, éventuellement, pour la partie civile, étant donné la jurisprudence établie suivant laquelle les congrégations non reconnues sont valablement assignées en la personne de leurs représentants de fait, et les condamnations obtenues poursuivies sur les biens dépendant du patrimoine commun. Cette particularité est ensuite relevée que l'élément était situé hors de France, qu'une exagération de la fiction d'exterritorialité eût pu être évitée, et toute sa portée donnée à la capacité reconnue par la législation ottomane aux communautés religieuses, tant indigènes qu'étrangères, d'accomplir en dehors d'une autorisation spéciale, tous les actes de la vie civile (Trib. consul. France à Smyrne, 3 juin 1890, Société de Jésus, *Clunet*, t. XVIII, 1891, p. 279 et note); ce n'est point à dire que du concours diplomatique et financier donné par le gouvernement français aux congrégations d'Orient, M. G. fasse résulter une reconnaissance de la personnalité des congrégations qui empiètera sur la souveraineté étrangère, en tant qu'il s'agirait d'établissements fondés hors de France; il dit tout simplement que les lois concernant la condition des communautés religieuses sont des lois territoriales de police, engageant l'ordre public intérieur et impuissantes à régir les établissements fondés à l'étranger; au surplus, des décisions, comme l'arrêt critiqué, ne sont point adéquates à la protection assumée par la France, en vertu des capitulations et traités, dans l'Empire ottoman, des congrégations religieuses sans distinction de nationalité.

Dalloz: 1906-1-329. — Note anonyme sous Cass. civ., 20 avril 1904, sur la *délivrance gratuite, en matière électorale, de copies ou expéditions des décisions des commissions municipales.*

L'arrêt: 1° déclare inapplicables, à l'encontre des parties intéressées, l'art. 37 L. 7 messidor an 2 et l'Av. Cons. Et. 18 août 1807, concernant les archives établies auprès de la représentation nationale, et 2° fait sortir un plein effet aux art. 21 et 24 D. Org. 2 fév. 1852, relatifs aux exemptions de droits et frais pour les actes judiciaires en matière électorale. — La note agite la question, non touchée dans l'arrêt, de savoir si les tiers électeurs, qui ne furent pas parties dans l'instance devant la commission municipale, sont fondés à réclamer la gratuité pour la délivrance des copies qu'ils ont le droit de demander en vue d'interjeter appel des décisions de ladite commission. Cette faculté leur a été refusée par une Circ. minist. 25 janv. 1888, *Bull. min. int.*, 1888, p. 15; Chante-Grellet, *Elections*, t. I, n° 181, p. 213; elle se défendrait par le dessein général du législateur de faciliter l'exercice du droit de réclamation en matière électorale par la concession de la gratuité des actes judiciaires ou de procédure (Simonet, *Dr. publ. et adm.*, 4e éd., n° 91, p. 39); elle doit être, d'après la note, admise, tant à cause de l'analogie existant entre les copies en question et les notifications aux parties intéressées visées par l'art. 21 D. O. 1852, qu'à raison de leur ressemblance avec des actes judiciaires ou de procédure, attendu que, dressées en vérité par l'administration municipale, elles concernent tout au moins des décisions juridictionnelles et constituent en quelque sorte l'acte initial de la procédure d'appel.

Dalloz 1906-2-273. — Note de M. le professeur Jean Appleton, sous Montpellier, 14 janvier 1903, sur les *secours ouverts aux victimes d'arrêtés d'internement dans un établissement d'aliénés.*

M. A. établit, à l'encontre de l'arrêt, comment une application plus juridique des

principes du droit public n'eût point supprimé toute garantie de la liberté individuelle. La Cour, à propos d'une erreur commise dans l'exécution d'un arrêté préfectoral par les soins du maire délégué à cet effet, a écarté la responsabilité de la commune, le maire n'ayant point agi comme chef de l'association communale, et elle a admis celle du département, motif pris de ce que celui-ci est, par la loi du 30 juin 1838, chargé du service des aliénés. La note, ayant rappelé la dualité de système jurisprudentiel touchant la responsabilité (non générale et absolue) de l'Etat et celle des départements et communes (générale, alors même que le dommage serait causé par un acte de puissance publique ou résulterait d'une faute personnelle du fonctionnaire propre à mettre en jeu sa responsabilité) y rattache, comme une conséquence curieuse, ce fait que les départements et communes ne sont responsables des fautes de leurs agents que si ceux-ci ont agi comme leurs représentants ; or, dans nombre de cas, le préfet et le maire agissent, non comme représentants des intérêts locaux, mais comme agents du pouvoir central ; ainsi en est-il, d'après certains auteurs (Ducrocq, I[7], 319), le Conseil d'Etat (21 décembre 1900) et M. A. lui-même, du maire en matière de police municipale, et nécessairement du préfet, attendu qu'il n'y a point de police départementale, les intérêts nationaux et départementaux se confondant au point de vue de la police générale. D'où il suit que, s'agissant de l'exécution de l'arrêté ordonnant le placement d'office d'un aliéné, 1° le département, responsable seulement des malades placés sous sa garde à partir de leur entrée dans l'asile, ne saurait être responsable d'ordres préalables à cet internement donnés par le préfet en qualité de représentant du pouvoir central chargé de l'exécution des mesures de sécurité ou de police, et 2° que l'Etat bénéficie en pareil cas de l'irresponsabilité qui est la sienne, quant aux actes de police ; mais ce que les juges ont oublié, c'est que les fautes, du genre de celle qualifiée par eux lourde et inexcusable, peuvent rendre leurs auteurs pécuniairement responsables du dommage causé.

Dalloz : 1906-1-385. — Note de M. le professeur Politis sous Crim. Cass., 6 mai 1905 sur la condition des *congrégations sardes*.

La note discute cette thèse « Qu'une congrégation religieuse établie en Savoie et dans le comté de Nice avant leur annexion à la France, et dont les membres ne produisent aucun titre de reconnaissance légale conforme aux exigences de la loi du 1er juillet 1901 doit être traitée comme une congrégation non autorisée, et ne saurait arguer d'un prétendu droit acquis résultant de ce que la loi sarde « d'incamération » du 29 mars 1855 aurait autorisé lesdits membres à vivre en commun jusqu'à leur décès ». — Elle établit, en premier lieu, que, pour appliquer à la congrégation l'art. 18 de la loi de 1901, il fallait, non seulement dire qu'elle n'avait pas obtenu une autorisation de personne morale (ce qui était évident d'après la loi sarde de 1855, laquelle supprima un certain nombre de congrégations « comme êtres moraux »), mais aussi prouver qu'elle n'avait obtenu aucune espèce de reconnaissance (ce qui était impossible à raison de l'autorisation de vie commune réservée, avec quelques autres faveurs, par la même loi); or, bien loin de chercher à échapper à la loi de 1901, les prévenus ne faisaient qu'en réclamer l'application légale, en tant qu'elle respectait leur congrégation à existence légale depuis près d'un demi-siècle. — Elle rappelle, en second lieu, que, si le législateur français avait indiscutablement, en règle générale et dans le silence des traités, la faculté de détruire par une loi nouvelle les droits acquis et les situations juridiques créées en Savoie et dans l'arrondissement de Nice avant 1860, sous l'empire des rois sardes, son autonomie pouvait, comme il est souvent arrivé, relativement à des territoires cédés, rencontrer des limites dans

les clauses du traité de cession. Et elle démontre que, malgré les affirmations de M. le procureur général Baudouin, l'art. 3 de la convention du 23 août 1860, en même temps qu'il réglait la prise en charge par l'Etat français des pensions antérieurement liquidées aux religieux de Savoie, résolvait par là-même la question de savoir si le droit de vivre en communauté serait maintenu au profit des Oblats, et portait ainsi obligation de conserver et respecter le régime dont le service de la pension supposait l'existence et facilitait l'application. La dissolution de la communauté par décret fut ainsi une méconnaissance d'obligations internationales, et la substitution, qu'elle aurait dû avoir pour conséquence, aux pensions anciennes de pensions nouvelles, liquidées sur une base différente prévue dans la loi sarde même, eût été une violation tout à la fois de la lettre et de l'esprit de la convention de 1860.

JOSEPH DELPECH,
Professeur agrégé de droit public,
à l'Université d'Aix-Marseille.

CHRONIQUE ADMINISTRATIVE

Sommaire. — 1. Causes de dissolution d'nn Conseil municipal. — 2. Réduction du nombre des fonctionnaires publics. — 3. Documents sur la séparation des Eglises et de l'Etat.

§ 1.

Des causes pour lesquelles un Conseil municipal peut être dissous.

D'après l'art. 43 de la loi du 5 avril 1884, un Conseil municipal peut être dissous par décret *motivé* du Président de la République rendu en Conseil des Ministres et publié au *Journal officiel*.

La loi de 1884 n'indique pas les motifs pour lesquels la dissolution peut être prononcée. Mais par cela même que le législateur exige que la décision du Président soit *motivée*, il donne au Conseil d'Etat le pouvoir d'en contrôler *en droit* les motifs. En d'autres termes, un recours pour excès de pouvoir peut être dirigée contre un décret de dissolution parfaitement régulier en la forme mais dont les motifs font apparaître un excès de pouvoir (Conseil d'Etat, 31 janvier 1902, *Grazietti*, *Rec.* p. 55).

Quand y a-t-il excès de pouvoir ?

En 1902, le Conseil d'Etat a décidé qu' « il appartient au Président de la République, aux termes de l'art. 43 de la loi du 5 avril 1884, de dissoudre tout Conseil municipal en fonctions, et que les motifs d'un décret de dissolution pris en vertu des pouvoirs conférés au chef de l'Etat par cet article ne peuvent être discutés par la voie contentieuse ; mais que, *si étendues que soient les attributions dévolues au Président de la République et par la disposition de loi précitée, elles ne peuvent être exercées en vue d'obtenir le redressement d'irrégularités qui se seraient produites au cours des opérations électorales effectuées pour la nomination des membres du Conseil municipal et dont la connaissance a été expressément réservée par la loi à la juridiction administrative* ».

Ceci posé, un décret, régulier en la forme, en date du 21 novembre 1906 (*Journal officiel* du 23 novembre, p. 7786) a prononcé la dissolution du Conseil municipal de la commune de Chavoy (Manche).

Ce décret est conçu dans les termes suivants :

« Le Président de la République française,
Sur la proposition du président du conseil, ministre de l'Intérieur,
Vu l'article 43 de la loi du 5 avril 1884 ;
Le conseil des ministres entendu :
Considérant qu'appelé à procéder à l'élection d'un maire en remplacement de M. Trochon, révoqué de ses fonctions par décret en date du 22 mars 1906, le conseil municipal de la commune de Chavoy a méconnu les dispositions de l'article 86 de la loi du 5 avril 1884 en portant son choix sur un membre de l'assemblée frappé d'inéligibilité temporaire ;
Considérant qu'à la suite de l'annulation de cette élection par le conseil de préfecture, le conseil municipal a persisté sciemment dans sa méconnaissance de la loi en appelant une seconde fois M. Trochon aux fonctions de maire.
Décrète :
Art. 1er. — Le conseil municipal de la commune de Chavoy (Manche) est dissous.
Art. 2. — Le président du conseil, ministre de l'Intérieur, est chargé de l'exécution du présent décret.
Fait à Paris, le 21 novembre 1906.

A. Fallières.

Par le Président de la République :

Le président du Conseil, ministre de l'Intérieur,
G. Clémenceau.

Ainsi, le motif invoqué à l'appui de la dissolution, c'est le fait que le Conseil municipal a violé la loi du 5 avril 1884 (art. 86) en élisant comme maire un membre du Conseil municipal frappé d'inéligibilité temporaire, et, après l'annulation de cette élection par le conseil de préfecture, a violé une deuxième fois la loi de 1884 en réélisant ce même inéligible.

J'ignore si un recours pour excès de pouvoir a été introduit devant le Conseil d'Etat contre le décret de dissolution, mais il paraît probable qu'un recours en annulation aurait de fortes chances d'être accueilli.

D'une part, le recours serait recevable s'il était formé par l'un quelconque des membres du Conseil municipal dissous, attendu que chacun des conseillers a intérêt direct et personnel à ce qu'il ne soit pas mis fin illégalement à ses fonctions.

D'autre part, au fond, un recours parait fondé. La loi du 5 avril 1884 art. 86 frappe d'inéligibilité pendant un an le maire révoqué. Or les questions d'éligibilité sont du ressort du Conseil de préfecture. Lui seul est chargé de sanctionner les prescriptions de l'art. 86. Et la seule sanction, c'est le recours en annulation contre l'élection comme maire d'un individu inéligible ; ce recours est du ressort des tribunaux administratifs.

En prononçant la dissolution du Conseil municipal pour violation persistante de l'art. 86 de la loi de 1884, le Président de la République n'a-t-il pas détourné ses pouvoirs, n'a-t-il pas empiété sur la compétence du

Conseil de préfecture ? Comme dans l'arrêt *Grazietti* 1902, ne peut-on pas dire ici : « Si étendue que soient les attributions dévolues au Président de la République par l'art. 43 de la loi du 5 avril 1884 (dissolution des conseils municipaux), elles ne peuvent être exercées en vue d'obtenir le redressement d'irrégularités qui se seraient produites au cours des opérations électorales effectuées pour la nomination du maire et dont la connaissance a été expressément réservée par la loi à la juridiction administrative ».

Evidemment, l'attitude du Conseil municipal de la commune de Chavoy est répréhensible ; mais la loi de 1884 n'a indiqué qu'un moyen d'en sortir : l'annulation de l'élection du maire par le Conseil de préfecture. On ne peut pas admettre que le Président de la République sorte de la légalité pour ramener un Conseil municipal à l'exécution de la loi. Les franchises municipales doivent être une réalité. Le pouvoir de dissolution est très difficilement justifiable. On doit l'interpréter restrictivement, comme c'est la tendance de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

§ 2

Propositions en vue de réduire le nombre des fonctionnaires publics.

C'est une conviction bien établie chez beaucoup qu'il existe en France trop de fonctionnaires. On convient qu'il faudrait en diminuer le nombre, leur demander plus de besogne, leur donner des appointements plus élevés et leur assurer des garanties contre l'arbitraire et le favoritisme. Il faut, disait M. Ribot en 1882, dans son rapport général sur le budget de 1883, « il faut qu'au moyen d'une meilleure répartition on élève les traitements actuels, le but devant être d'obtenir d'un plus petit nombre de fonctionnaires une quantité de travail supérieure ». Et dans la séance du 8 novembre 1906 (1), M. le député Charles Beauquier a déclaré : « C'est un fait indiscutable, que tout le monde a depuis longtemps reconnu que nous avons trop de fonctionnaires (*Très bien ! très bien !*). La France, est le pays qui en a le plus et dont l'administration coûte le plus cher. Depuis 1870, le nombre des fonctionnaires a quadruplé. Nous approchons de l'époque où tous les Français seront fonctionnaires et décorés ». La question n'est pas nouvelle. Déjà l'Assemblée nationale, en 1873, avait nommé une commission de révision des services administratifs, dont le rapporteur M. Jozon concluait à d'importantes réductions de personnel. En 1899, « M. Turquan, dans son *Essai de recensement des employés de l'Etat*, donnait des conclusions analogues. Dans son livre *Les travaux publics*, un maître des requêtes au Conseil d'Etat, ancien chef de cabinet du ministre des Travaux publics, M. H. Chardon, écrivait qu'il n'est pas téméraire de croire que les réductions de personnel une fois effectuées, « tous ces fonctionnaires feraient d'autant meilleure beso-

(1) *Officiel*, Chambre, Débats, p. 2430. Cpr. l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la réorganisation du Ministère de l'Intérieur, déposé le 3 décembre 1906 par M. Clémenceau.

gne qu'ils seraient moins nombreux ». Dans une série d'études publiées dans la *Revue générale d'administration* en 1906 (1), M. G. Demartial indique ce qu'il faudrait faire dans cet ordre d'idées. C'est là en effet que réside la difficulté. Sur quels services opérera-t-on les réductions ? Pour résoudre cette question, deux propositions ont été présentées à la Chambre des députés en 1906 : 1° suspendre provisoirement les nominations aux emplois devenus vacants et ne combler les vacances que si cela est absolument indispensable ; 2° ouvrir une enquête sur la question des améliorations et des réducductions des dépenses dans l'organisation de nos services publics.

La 1re solution est celle préconisée par M. Gervais. Dès 1898 M. Gervais, député, ancien chef de cabinet du ministre des finances, avait proposé de ne pourvoir aux vacances venant à se produire dans les différents ministères qu'en fin d'année, sur une décision spéciale du ministre et après avis de la commission parlementaire de la décentralisation.

M. Gervais a repris son idée, le 11 juillet 1906, sous forme d'amendement au projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1907.

M. Gervais propose d'inscrire dans la loi de finances un article additionnel ainsi conçu :

« Les vacances qui se produiront chaque année dans les emplois des administrations centrales, jusqu'à ce qu'il en soit autrement disposé, ne seront pas comblées. — Tout emploi, jusques et y compris la fonction de sous-directeur, qui perdra son titulaire soit par retraite, démission, décès ou révocation, sera considéré comme supprimé. — Si après examen et expérience, il apparaît que tout ou partie de ces emplois est indispensable à la bonne marche des services, chaque Ministre, dans son Département, en proposera le rétablissement, avec justification à l'appui, par voie de demande de crédits inscrits à chaque budget à un chapitre spécial. — Il ne sera statué sur ces crédits qu'après rapport de la Commission du budget et avis de la Commission des économies. — En cas de suppression d'emploi, la moitié du crédit devenu disponible servira au relèvement des traitements du personnel et l'autre moitié constituera une économie par voie d'annulation de crédit ».

Le procédé est empirique, ce qui, d'ailleurs, n'est pas une raison suffisante pour le condamner. Un procédé moins énergique, mais plus systématique est celui préconisé par M. le député Renoult.

Dans un projet de résolution présenté à la Chambre des députés le 3 juillet 1906 (Annexe n° 187), M. Renoult propose d'ouvrir une enquête générale sur les moyens de réaliser des économies dans les dépenses publiques.

Dans l'exposé des motifs, M. Renoult constate « qu'il est une expérience que chacun a faite ou peut faire. Si l'on interroge, dans des conditions qui écartent toute préoccupation de responsabilité ou d'intérêt, sur la question des économies réalisables, ceux qui sont mêlés directement à un service

(1) Réunis en brochure sous le titre *le Personnel des Ministères*, Paris, 1906, Berger Levrault.

public quelconque, on obtient immédiatement des indications d'une précision et parfois d'une portée surprenantes. Certes, les indications ainsi fournies par une expérience individuelle ne dépassent jamais un certain rayon ; mais dans les limites où elles s'exercent, elles sont généralement très sûres, très pratiques, et on est frappé de la répercussion qu'elles pourraient avoir sur les dépenses des services qu'elles visent, qu'il s'agisse du personnel, de l'entretien ou du matériel. — N'en résulte-t-il pas que, si tous ces avis, qui ne se formulent jamais publiquement, parce qu'il est malaisé même à un homme de bonne volonté de prendre une initiative personnelle, qui ne sera probablement pas suivie, si toutes ces conceptions d'améliorations et de simplifications des services publics étaient centralisées, on réunirait ainsi, puisés aux sources les meilleures et expérimentés, pour ainsi dire, par anticipation, les éléments d'une énorme *compression budgétaire*, dont le résultat n'aurait rien de comparable avec l'effort méritoire, mais relativement impuissant que font chaque année les Ministres et les Chambres ? — Pour cela, il suffirait que tous ceux qui peuvent avoir à fournir des observations fussent conviés à le faire librement, sans crainte pour eux-mêmes ou pour autrui, sans préoccupation de rivalité, de rancune ou d'ambition, mais au contraire avec le sentiment d'un devoir civique à remplir. Bien que la difficulté soit réelle, il ne paraît pas impossible de la surmonter. — L'impulsion première devrait venir d'en haut, c'est-à-dire de la représentation nationale elle-même, qui déclarerait ouverte pour une période d'un an, par exemple, une grande *Enquête générale*, dont les résultats seraient centralisés, répartis, étudiés et rapportés par une Commission parlementaire. — L'enquête semble devoir donner plus de résultats que le *concours* qui a déjà été employé, notamment par la Préfecture de la Seine : un des lauréats de ce concours, M. Mesureur, arrivait, sur un budget de 5.000.000 de francs, à une économie de 500.000 francs. Mais qui pourrait entreprendre, même dans les limites restreintes d'un département, de concourir pour un projet de réorganisation d'ensemble de tous les services ? Bien peu de gens. Ne vaut-il pas mieux s'adresser à tout le monde, à la masse des personnes compétentes qui, sans prétention, sans plan préconçu, se contenteront de signaler l'abus ou la défectuosité qui les auront frappées, et indiqueront le remède efficace et pratique à apporter à un rouage important ou minime de nos administrations ? Voilà ce que peut donner l'enquête. — C'est pour ce motif, déclare M. Renoult, que, tout en rendant pleinement hommage à l'intention de M. Poincaré, Ministre des Finances, qui vient de décider que des inspecteurs de son département rechercheront dans les différents ministères, les économies réalisables, je persiste à croire qu'une *enquête générale*, ouverte à toutes les initiatives et facilitée par les conditions et garanties que je vais indiquer, donnerait des résultats infiniment plus intéressants et plus complets. — C'est, dans ma pensée, une décision du Parlement qui devrait déclarer ouverte cette consultation nationale sur la revision et la simplification de tous nos services publics, et établirait divers principes destinés à en assurer les résultats. —

1° Il y aurait lieu tout d'abord de proclamer que *les situations et droits acquis* ne pourraient, en aucun cas et sous aucune forme, être atteints par les conséquences de l'enquête ; que, notamment, en ce qui concerne le personnel, les emplois dont la suppression serait reconnue possible, ne seraient supprimés que par extinction, à moins que des vacances ne permissent de donner aux titulaires des situations au moins équivalentes ; — 2° Il faudrait spécifier que les envois seraient reçus par la Commission des Economies *signés ou non*, ou même accompagnés d'enveloppes reproduisant des numéros ou devises et destinées à n'être ouvertes que sur la demande de l'expéditeur ; — 3° Il conviendrait enfin et surtout, pour stimuler les initiatives, *d'intéresser* pécuniairement les auteurs des propositions qui seraient finalement adoptées et feraient bénéficier le Trésor public d'une économie. Le moyen le plus simple serait sans doute d'allouer à chaque citoyen dont les indications auraient été reconnues justes une prime calculée d'après l'importance de l'économie réalisée. Dans le même ordre d'idée à ceux qu'un avantage matériel ne tenterait pas, un brevet de civisme ou une distinction honorifique seraient décernés ».

Le projet de résolution est ainsi conçu : Article premier. — « Une Enquête générale est ouverte sur la question des améliorations et des réductions de dépenses dans l'organisation de nos services publics ». — Art. 2. — « Tous les citoyens français, fonctionnaires ou non, peuvent prendre part à cette enquête, qui restera ouverte pendant un an ». — Art. 3. — « Chaque proposition, déclarée admise, donnera droit à son auteur à une prime calculée sur l'importance de l'amélioration ou de l'économie réalisée. Une distinction honorifique pourra être accordée au lieu de prime, à la demande de l'intéressé ». — Art. 4. — « Les situations et droits acquis ne pourront être atteints par les modifications adoptées ; les suppressions ne pourront avoir lieu que par extinction ». — Art. 5. — « Les envois seront reçus par la Commission des économies signés ou non, ou accompagnés d'enveloppes portant des numéros avec des devises destinées à n'être ouvertes que si la proposition est adoptée et si l'expéditeur le demande ». — Art. 6. — « Une Commission parlementaire de cent membres sera chargée de recevoir, d'examiner et de rapporter les résultats de l'enquête ».

L'intervention du Parlement n'est peut-être pas nécessaire pour accomplir la besogne de la réduction des cadres de l'administration. Toutefois, le Ministre de l'Intérieur, M. Clémenceau, est décidé à l'opérer avec le concours des Chambres. Le Ministre de l'Intérieur propose de supprimer dans son Ministère 6 chefs de bureaux, 7 sous-chefs et 45 rédacteurs ; par contre, il relèverait le traitement de ces emplois (1).

MARCEL PHILIPPE,
Docteur en droit.

(1) Exposé des motifs du projet de loi portant réorganisation du Ministère de l'Intérieur, déposé le 3 décembre 1906.

§ 3.

Documents relatifs à la séparation des Eglises et de l'Etat.

SOMMAIRE. — I. Rapport de M. Saisset-Schneider, conseiller d'Etat, sur le décret portant règlement d'administration publique en date du 16 mars 1906. — II. Avis du Conseil d'Etat en date des 25 et 31 octobre 1906, sur la possibilité de célébrer publiquement le culte sur initiatives individuelles.

La loi du 9 décembre 1905, concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, a donné lieu à des difficultés d'application et d'interprétation, pour la solution desquelles deux documents seront consultés avec grand profit : 1° le rapport de M. Saisset-Schneider, conseiller d'Etat, sur le règlement du 16 mars 1906; 2° l'avis du Conseil d'Etat, émis les 25 et 31 octobre 1906, sur le rapport de M. Saisset-Schneider. Voici le texte de ces documents :

I

Rapport de M. Saisset-Schneider, sur le règlement d'administration publique du 16 mars 1905.

L'Eglise et l'Etat après la séparation

« Avec la loi de 1905, nous entrons dans un régime absolument nouveau. La sujétion a cessé pour l'Eglise en même temps que le privilège, et elle se trouve tout ensemble dépossédée et libérée. Ainsi, plus de situation protocolaire du clergé, plus de traitements ecclésiastiques, plus de fonctionnaires religieux. Les ministres du culte sont devenus de simples citoyens, l'accomplissement de leur ministère n'a plus rien d'officiel, les temples n'abritent plus de religion d'Etat. La tutelle administrative sur la gestion temporelle du culte disparaît en même temps que les établissements qui en subissaient l'exercice.

Plus d'appels comme d'abus ; plus de mesures disciplinaires contre le clergé ; plus de liturgie obligatoire. Dans le choix des évêques, plus de participation et encore moins d'initiative du gouvernement ; plus d'agrément dans la nomination des curés. Les actes et les écrits du Saint-Siège ne seront pas soumis à l'enregistrement du Conseil d'Etat. Choisis librement par l'Eglise, les ministres du culte sont également libres dans leurs rapports avec le chef de l'Eglise. Et si le gallicanisme persiste comme tradition nationale et souvenir historique, il n'est plus un principe de gouvernement.

Dans cette transformation profonde apparaît cet organisme nouveau : l'association cultuelle.

Les associations cultuelles

Vous savez, Messieurs, que la loi sur la liberté d'association avait été considérée comme la préface nécessaire d'une loi sur la séparation des Eglises et de l'Etat. Aujourd'hui, l'œuvre est consommée : et ce sont les principes posés dans la loi du 1er juillet 1901 qui servent de fondement au nouveau régime des Eglises, institué par la loi du 9 décembre 1905. L'association cultuelle, c'est le groupe de fidèles qui se charge dans une circonscription de la gestion des intérêts matériels et moraux de l'Eglise, et cette association n'est pas autre chose que l'association déclarée de la loi de 1901, soumise aux règles générales du titre Ier de cette loi, et en outre à certaines conditions spéciales de la loi de 1905 à raison de son objet particulier.

Héritière des établissements supprimés, c'est à elle qu'il appartient de continuer la mission des anciennes Eglises reconnues par l'Etat, de faire vivre la religion dans la liberté et dans la paix. Sans elle, il n'y aura pas de culte public ; car la loi n'admet l'exercice public du culte que par l'association cultuelle ; et en même temps l'association cultuelle n'aura d'autre objet que d'assurer le culte public.

La naissance, le fonctionnement de ces associations sont sans doute astreints à certaines règles, mais celles-ci ne peuvent être que des mesures de contrôle. C'est librement qu'elles se constitueront, c'est librement qu'elles détermineront leur organisation intérieure, l'étendue de leur action, c'est librement qu'elles fonctionneront sous la seule réserve de la vérification de leur gestion financière.

En résumé, le régime nouveau est celui de la liberté de conscience et de la liberté des cultes dans toute leur plénitude, ainsi que le proclame la loi de séparation dans son article 1er. La liberté de conscience est garantie par des dispositions pénales édictées dans l'article 31. La liberté des cultes est accordée sans restriction aucune pour le culte privé, avec les seules restrictions exigées par l'ordre public en ce qui concerne le culte public. Sous le Concordat, l'exercice des cultes était soumis, notamment pour l'ouverture des églises, à l'autorisation préalable. Aujourd'hui, les articles 44 et 45 de la loi du 18 germinal an X, le décret du 22 décembre 1812 et celui du 19 mars 1859, l'article 294 du Code pénal sont abrogés. Le système répressif est le seul que comporte l'exercice d'une liberté publique. Il ne comprend que des déclarations préalables en cas de formation d'association cultuelle, en cas de réunion pour la célébration du culte, et des sanctions pénales visant les abus éventuels.

Il est inutile d'insister davantage sur les caractères généraux de la séparation, qui vous sont bien connus. Passons à l'examen des mesures d'application conformes à ces principes, qui composent le projet de règlement soumis à vos délibérations.

Les deux règlements d'administration publique que vous avez déjà examinés concernent : l'un, l'inventaire des biens des établissements ecclé-

siastiques prévu par l'article 3 de la loi de 1905, et l'autre, les pensions et allocations accordées aux ministres des cultes antérieurement reconnus, par application de l'article 11 de la loi. Le règlement aujourd'hui soumis à votre approbation a une portée beaucoup plus étendue. Il comprend quatre parties, relatives : 1° à l'attribution des biens des établissements ecclésiastiques supprimés et à l'acquittement de leurs dettes ; 2° aux édifices religieux anciennement affectés aux cultes reconnus et mis à la disposition des associations cultuelles ; 3° aux associations cultuelles ; 4° à la police des cultes.

D'une manière générale, et sauf quelques exceptions, les dispositions contenues dans ces quatre parties du projet correspondent respectivement à celles des quatre titres les plus importants de la loi : les titres II, III, IV et V. Sur ces quatre titres, il en est deux, le deuxième et le troisième, dont on peut dire qu'ils sont consacrés à la liquidation du passé concordataire. Les deux suivants, au contraire, tracent les règles propres au régime nouveau : pour les associations cultuelles, d'une part ; pour l'exercice public du culte et la police des cultes, d'autre part.

Attribution des biens

Les établissements publics du culte sont supprimés : telle est la formule inscrite dans l'article 2 de la loi.

Le titre II (articles 3 à 10) détermine les conséquences de cette suppression. Comme il s'agit d'une très vaste et très complexe liquidation, nous devons vous exposer les idées générales dont s'est inspiré le législateur lorsqu'il en a déterminé les formes et conditions.

Quel est le caractère de la dévolution prévue par le titre II, et des biens qui en font l'objet ? Vous l'avez déjà constaté incidemment lors de l'examen du décret sur l'inventaire, promulgué le 29 décembre 1905. Ces biens constituent le patrimoine d'établissements publics supprimés ; ce sont des biens sans maître. L'Etat ne les considère pas, néanmoins, comme étant à sa libre disposition parce qu'ils sont grevés d'une affectation déterminée. « Ils ont été constitués, dit M. Briand dans son rapport, pour le culte par les fidèles, et doivent rester à la disposition des fidèles ». L'Etat entend donc respecter l'affectation de ces biens tant que subsistent les besoins auxquels correspond cette affectation.

Le principe du maintien des affectations des biens, en cas de disparition d'une personne morale, d'un établissement public, par exemple, a été souvent consacré par notre législation et par les législations étrangères. Il a ici une importance capitale ; il domine toute la matière de la liquidation des établissements publics du culte. Pour être fidèle à ce principe, la loi décide qu'aucune parcelle du patrimoine de ces établissements ne sera retenue par le fisc, qu'aucune perception fiscale ne pèsera sur la dévolution. Les attributions prévues par les articles précédents, dit l'article 10 de la loi, ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor.

Tous les biens ayant une destination cultuelle sont attribués à ces associations privées, appelées à succéder aux établissements publics, à assurer en leur lieu et place l'exercice du culte public. Tout ce qui a une affectation proprement cultuelle, à savoir les dons et legs, grevés ou non de fondations pieuses, que les établissements ecclésiastiques ont recueillis depuis le Concordat, les ressources amassées grâce à l'excédent des recettes provenant de la célébration des cérémonies religieuses, tout cela revient aux associations cultuelles. Mais il va de soi que ce patrimoine important conserve, après l'attribution ainsi faite, son caractère particulier qui le distingue à bien des égards de la propriété privée. Son affectation spéciale, que l'Etat a respectée, doit être maintenue à l'avenir. « Les biens mobiliers « et immobiliers des menses, fabriques, conseils presbytéraux, etc., seront, « avec toutes les charges et obligations qui les grèvent et avec leur affec- « tation spéciale, transférés aux associations », dit l'article 4 de la loi. Ces biens demeurent indisponibles pour tout autre emploi que celui auquel ils étaient destinés, alors que les établissements ecclésiastiques les possédaient. L'article 5, § 3, de la loi porte qu'ils ne pourront être aliénés qu'à charge de remploi en titres nominatifs. Et l'article 9, § 2, prévoit qu'en cas de dissolution d'une association attributaire, celle-ci en dispose pas des biens attribués comme de son patrimoine propre : ils font l'objet d'une nouvelle attribution effectuée par décret.

Par qui l'attribution des biens des établissements publics des cultes est-elle opérée ?

Le législateur a ici dérogé à la règle ordinaire d'après laquelle, en cas de suppression d'un établissement public, le sort de ses biens est réglé par décret.

C'est pour des motifs d'ordre politique exposés dans le rapport de M. Briand à la Chambre des députés que la loi a enlevé au gouvernement et à ses agents le rôle de liquidateur qui leur incombe en pareil cas et qu'elle confie aux représentants légaux des établissements ecclésiastiques le soin de faire l'attribution des biens. Ces représentants légaux sont ainsi investis, par une délégation directe de la puissance publique, d'un pouvoir propre, tout différent de celui qui leur était reconnu par la législation concordataire, sous l'empire de laquelle ils n'accomplissaient, et encore sous certaines autorisations, que des actes de gestion.

Les débats parlementaires confirment à maintes reprises qu'en déléguant aux représentants légaux des établissements ecclésiastiques la liquidation de ces établissements, le législateur a réellement entendu leur donner une fonction d'ordre gouvernemental. D'ailleurs, cette interprétation résulte du texte même de la loi. Quand, en effet, les représentants légaux des établissements se refusent à accomplir la mission que l'article 4 leur attribue, le gouvernement, auquel ils étaient substitués, reprend son rôle ; et il procède par décret aux attributions de biens qui devaient

être normalement faites par décisions des représentants des établissements. Voici les termes de l'article 8, paragraghe 1er, et de l'article 9, paragraphe 1er, de la loi :

Art. 8. Faute par un établissement ecclésiastique d'avoir, dans le délai fixé par l'article 4, procédé aux attributions ci-dessus prescrites, il y sera pourvu par décret. A l'expiration dudit délai, les biens à attribuer seront, jusqu'à leur attribution, placés sous séquestre.

Art. 9. A défaut de toute association pour recueillir les biens d'un établissement public du culte, ces biens seront attribués par décret aux établissements communaux d'assistance ou de bienfaisance situés dans les limites territoriales de la circonscription ecclésiastique intéressée.

Les articles 7 à 11 du projet de règlement, qui forment le chapitre II du titre Ier, sont précisément consacrés à la mise en application de ces dispositions légales.

Comment a lieu la liquidation des établissements ecclésiastiques ? Comment et à qui sont attribués leurs biens ?

La liquidation des établissements ecclésiastiques devait naturellement comprendre la répartition de l'actif et l'acquittement du passif.

Dans l'actif, le législateur a distingué plusieurs parts.

La première est de beaucoup la plus importante. Elle comprend tous les biens immobiliers ou mobiliers destinés au culte. Ces biens sont attribués à des associations cultuelles constituées conformément au titre IV de la loi et se proposant de maintenir l'affectation de ses biens, c'est-à-dire d'assurer, grâce à eux, l'entretien et l'exercice des cultes antérieurement reconnus, auxquels étaient préposés jusqu'ici des établissements publics. C'est ce que prescrit l'article 4 de la loi, qui prévoit à cet effet que les associations attributaires devront se conformer aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice.

Cette disposition légale a donné lieu à de longs et ardents débats au Parlement. Elle a pour objet précis d'assurer avec sincérité le maintien de l'affectation des biens qui étaient destinés à l'exercice des cultes reconnus. Et si les associations cultuelles qui ne seront pas attributaires des biens conservent la pleine et entière liberté de leurs statuts, le droit d'adopter, notamment au point de vue du dogme et de la discipline ecclésiastique, des règles fixées à leur gré, les associations qui réclameront l'attribution des biens et, par voie de conséquence, la jouissance gratuite des églises et des temples, devront se conformer exactement aux règles générales d'organisation du culte dont elles prétendent continuer l'exercice. Ces dernières associations seront en fait de beaucoup les plus nombreuses ; et ainsi, il apparaît clairement que la loi n'a point pour effet de bouleverser l'organisation religieuse.

Quelles sont ces règles d'organisation générale du culte ?

Les représentants des établissements ecclésiastiques ont qualité pour en décider au moment où ils feront les attributions. Et s'il y a des conflits entre diverses associations réclamant les mêmes biens, des contestations sur cette conformité aux règles d'organisation générale du culte, c'est au Conseil d'Etat statuant au contentieux qu'il appartiendra de les trancher souverainement. Ce sont là des questions qui échappent entièrement à la compétence de l'autorité gouvernementale, et, dans la réglementation administrative qui vous est soumise, on s'est gardé de les aborder.

En revanche, d'autres questions fort délicates, et qui se rattachent aussi à l'article 4 de la loi, sollicitent votre attention. Si la liberté d'association a pour effet de laisser les associations cultuelles maîtresses, en général, de déterminer à leur gré, en même temps que leurs statuts, leur rayon d'action, le principe du maintien de l'affectation des biens restreint, en ce qui concerne les associations attributaires, le droit de fixer librement les limites de leurs circonscriptions.

. . . . . .

Ce n'était pas tout de stipuler suivant quelles règles il serait procédé à cette minutieuse répartition de tout l'actif des établissements ecclésiastiques. Il fallait encore prévoir ce qui adviendrait dans les cas où ces règles seraient enfreintes.

Des contestations

Le législateur a expressément indiqué certains cas et mentionné certaines voies de recours. Ainsi l'article 5, paragraphe 5, de la loi est conçu dans les termes suivants :

« Les biens revendiqués par l'Etat, les départements ou les communes ne pourront être aliénés, transformés ni modifiés jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la revendication par les tribunaux compétents. »

Il est ainsi constaté que, conformément au droit commun, l'Etat, les départements, les communes pourront revendiquer devant les tribunaux civils les biens ayant indûment fait l'objet d'attributions, ceux dont ils étaient propriétaires, les établissements ecclésiastiques n'en ayant jamais eu que la jouissance.

La même action en revendication est, sans conteste, ouverte en cas d'attribution indue de biens devant faire retour à l'Etat par application de l'article 5, paragraphe 1er, de la loi.

L'article 5, paragraphe 2, de la loi porte que les attributions de biens faites aux associations cultuelles ne doivent avoir lieu qu'un mois après la promulgation du présent règlement. En cas d'attribution prématurée, il prévoit une action en nullité devant le tribunal civil, intentée par le ministère public ou toute partie intéressée.

L'article 14 du projet de règlement a trait à ces diverses actions rentrant dans le contentieux judiciaire et que la loi a prévues expressément.

D'autre part, les paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 8 de la loi admettent un recours spécial à toute association qui réclame soit dès la liquidation des établissements ecclésiastiques, soit ultérieurement, les biens attribués à une autre association. Voici ces textes :

« Dans le cas où les biens attribués en vertu de l'article 4 et du paragraphe 1er du présent article seront, soit dès l'origine, soit dans la suite, réclamés par plusieurs associations formées pour l'exercice du même culte, l'attribution qui en aura été faite par les représentants de l'établissement ou par décret pourra être contestée devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux, lequel prononcera en tenant compte de toutes les circonstances de fait.

« La demande sera introduite devant le Conseil d'Etat dans le délai d'un an à partir de la date du décret ou à partir de la notification, à l'autorité préfectorale, par les représentants légaux des établissements publics du culte, de l'attribution effectuée par eux. Cette notification devra être faite dans le délai d'un mois.

« L'attribution pourra être ultérieurement contestée en cas de scission dans l'association nantie, de création d'association nouvelle par suite d'une modification dans le territoire de la circonscription ecclésiastique et dans le cas où l'association attributaire n'est plus en mesure de remplir son objet. »

Ainsi, une association qui conteste l'attribution faite par l'établissement ecclésiastique soit parce que l'association investie par l'établissement ne se conforme pas aux règles d'organisation générale du culte ou n'est pas apte à assurer l'exercice de ce culte, soit pour tout autre motif, peut introduire pendant une année devant le Conseil d'Etat un recours contentieux.

Cette catégorie de pourvois rentrera évidemment dans le contentieux de pleine juridiction. Le texte l'indique et les débats parlementaires, qui ont précédé son adoption, le confirment. Passé ce délai d'un an, le recours contentieux ne pourra être introduit que dans les cas spécialement définis par le dernier paragraphe de l'article 8.

Le législateur a-t-il ainsi prévu explicitement toutes les voies de recours qui, d'après les principes généraux du droit, sont ouvertes contre les décisions irrégulièrement prises par les représentants légaux des établissements ecclésiastiques ? Il faut reconnaître qu'il n'en est point ainsi. Des décisions portant attribution peuvent être entachées d'irrégularité, à raison de l'incompétence de celui ou de ceux qui en sont les auteurs, des formes dans lesquelles elles sont intervenues. Elles peuvent avoir été prises en violation de la loi, par exemple si des biens ont été attribués à une association qui ne remplit pas les conditions légales pour les recueillir, ou n'est pas formée régulièrement, ou n'a pas pour objet exclusif l'exercice du culte, ou encore s'il y a attribution de biens cultuels en faveur d'un

établissement de bienfaisance, ou inversement attribution en faveur d'une association cultuelle de biens grevés d'une affectation charitable.

Dans ces hypothèses, il paraissait évident que le recours pour excès de pouvoir et violation de la loi devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux était ouvert à toute partie intéressée ainsi, semblait-il, qu'au ministre des cultes, et le projet du gouvernement contenait un article ainsi conçu :

« Art. 7. En cas d'irrégularité d'un acte d'attribution par suite d'incompétence, de vice de forme, de violation d'une disposition de loi ou de règlement d'administration publique, l'annulation de l'acte peut, sous réserve de l'application des prescriptions du second paragraphe de l'article 5 de la loi du 9 décembre 1905, être poursuivie devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux, par toute partie intéressée ou par le ministre des cultes. »

La rédaction de cet article n'a pas été accueillie par votre commission. Si le recours prévu, a-t-on dit d'une part, est le recours du droit commun, celui des lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872, le recours en annulation des actes administratifs, à quoi bon le rappeler par un texte spécial, puisqu'il résulte incontestablement des principes généraux ? D'autre part, on a cru trouver dans une discussion de la Chambre, le 27 mai 1905, la justification d'une opinion d'après laquelle un contentieux de pleine juridiction devrait être admis en cette matière.

On a aussi soutenu que ni le recours pour excès de pouvoir, ni le recours contentieux de pleine juridiction ne pouvaient être introduits en pareils cas. Le recours pour excès de pouvoir n'existe que contre les décisions des autorités administratives, des personnes ou des corps investis de pouvoirs administratifs. Or, plusieurs membres de votre commission n'ont pas admis que les conseils de fabrique, les conseils presbytéraux, les consistoires chargés de la liquidation prévue par le titre II de la loi fussent des autorités administratives. Quant au recours de pleine juridiction, a-t-on dit, si le législateur avait entendu l'instituer, il l'aurait dit expressément, comme dans le cas de l'article 8, et un règlement d'administration publique ne saurait sur ce point suppléer au silence de la loi.

Enfin, on a affirmé qu'il était préférable de ne point préjuger la solution, afin de laisser aux juges du contentieux leur entière liberté de décision lors de l'examen des recours.

Cette discussion a abouti au vote d'une rédaction transactionnelle ; c'est l'article 15 du projet :

« Les recours fondés sur l'irrégularité de l'acte d'attribution peuvent être formés devant le Conseil d'Etat par le ministre des cultes comme par toute partie intéressée. »

Et pour ne pas définir le caractère du pourvoi, l'article s'est abstenu d'indiquer quel était le délai du recours et surtout le point de départ de ce délai.

Le gouvernement a très vivement insisté pour le maintien de son projet. Il a fait valoir qu'il était indispensable d'insérer, après le texte qui rappelle quelles sont les contestations rentrant dans la compétence de l'autorité judiciaire, un article délimitant, en matière de liquidation des établissements ecclésiastiques, le domaine du contentieux administratif. Il a démontré combien il était nécessaire d'indiquer expressément que les irrégularités commises au cours de la liquidation ne seraient pas dépourvues de sanction, que, non seulement dans le cas particulier visé par le paragraphe 2 de l'article 5 de la loi, et où, par exception, la compétence civile a été admise, mais pour toutes les autres irrégularités, il appartenait soit aux intéressés, soit à l'autorité publique de saisir les juges compétents.

Sa proposition ne s'appuie pas seulement sur les principes consacrés par la doctrine et la jurisprudence administrative, mais aussi sur les travaux préparatoires de la loi.

Le texte de l'article qui est aujourd'hui l'article 8 et que la commission présenta à la Chambre le 23 mai 1905, débutait ainsi :

« Faute par un établissement ecclésiastique d'avoir, dans le délai fixé par l'article 4, régulièrement procédé aux attributions ci-dessus prescrites, il y sera pourvu par décret. »

Dans la séance du 27 mai 1905, le rapporteur, M. Briand, a consenti à la suppression du mot « régulièrement », qui aujourd'hui ne figure plus dans le texte. Des explications échangées au cours de la séance entre le rapporteur, MM. Ribot, Auffray, Noulens et le ministre des cultes, il résulte qu'on n'a point voulu que le gouvernement se fit juge de la régularité des décisions prises par les représentants légaux des établissements ecclésiastiques On a spécifié que les contestations sur la régularité de ces décisions seraient directement portées devant un juge, le Conseil d'Etat statuant au contentieux, sauf renvoi de certaines questions préjudicielles aux tribunaux civils.

Ainsi, d'après les débats parlementaires, le contrôle juridictionnel doit être substitué au contrôle administratif.

De même, si on se rapelle que les actes d'attribution ne ressemblent en rien à des actes de gestion, que ce sont des décisions émanant de corps ou de titulaires ecclésiastiques, que la loi, par une délégation directe de la puissance publique, a investis d'un pouvoir propre, on doit admettre que le recours est de tout point conforme aux principes.

Le gouvernement ajoute que le recours du ministre déférant au Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir et violation de la loi, une décision d'une autorité administrative dont il ne lui appartient pas d'annuler l'acte en vertu de ses attributions hiérarchiques, a été reconnu par la jurisprudence. M. Laferrière le constate dans son traité (tome II, 2e édition, p. 447-449), et bien qu'un tel recours ait eu jusqu'ici assez rarement l'occasion d'être

exercé, sa recevabilité n'en est pas moins établie. C'est ainsi que le recours du ministre de l'instruction publique contre une décision de la commission scolaire de Lavaur a été considéré comme formé par application de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 contre une décision d'une autorité administrative investie d'un pouvoir propre, et qu'il a été admis à ce titre. Et sous la décision, en date du 16 mars 1883, on lit en note les conclusions de M. Marguerie, alors commissaire du gouvernement, justifiant le recours du ministre par des motifs qui peuvent être invoqués aujourd'hui.

Mais si le gouvernement estime qu'on ne saurait exclure le recours en annulation des décisions portant attribution de biens, s'il juge que le rôle du ministère public, qui incombe au ministre des cultes en vue d'assurer l'exacte et régulière application de la loi, doit être mentionné, il n'est pas moins opposé à l'introduction en pareille matière d'un recours de plein contentieux. Le recours en annulation se fonde sur les principes de notre droit administratif et sur le texte même de l'article 4 de la loi, qui donne des pouvoirs administratifs aux représentants des établissements. Le recours de pleine juridiction, visé dans quelques passages de la discussion parlementaire, paraît contraire au texte de la loi comme au vœu du législateur. Prétend-on accorder ce recours à tout intéressé ? C'est alors faire double emploi avec l'article 8 de la loi qui ouvre un recours de pleine juridiction en faveur des associations cultuelles. Prétend-on, au contraire, élargir la portée de cet article et l'appliquer dans d'autres cas que ceux qu'il a eu en vue ? Veut-on reconnaître au ministre le droit d'introduire ce recours de plein contentieux ? C'est dire que le ministre devra demander aux juges non seulement la cassation d'une décision prise en violation de la loi, mais l'attribution des biens à une association désignée par lui. Solution pleine d'inconvénients, de tous points contraire au système admis dans le titre II de la loi. Car, d'après l'article 8, § 1er, si l'établissement ecclésiastique n'a pas dans le délai légal fait d'attribution ou si — ce qui revient au même — il a fait une attribution que le juge déclare nulle et irrégulière, le gouvernement opère l'attribution par décret ; et contre ce décret est ouvert soit le recours de l'article 8, § 3, dont useront les associations concurrentes évincées de l'attribution, soit le recours en annulation.

Si, au contraire, le gouvernement demandait au juge non seulement de casser la décision irrégulière, mais de faire lui-même l'attribution, cette attribution par décision de justice, faite au profit de l'association désignée par le gouvernement, serait définitive, et tout pourvoi ultérieur se heurterait à l'exception de la chose jugée.

Ce ne sont pas les seules conséquences du système de recours de plein contentieux. On aboutirait en réalité à admettre un recours qui ne serait assujetti à aucun délai, sauf peut-être à celui de la prescription trentenaire, à moins que le projet de règlement ne crée de toutes pièces un délai ; et si aucun délai n'est fixé, les associations attributaires se trouveraient dans une situation précaire, exposées indéfiniment à des actions en nullité de l'attribution. C'est là ce que le législateur a manifestement

voulu éviter. Les débats qui ont précédé à la Chambre le vote des articles 4 et 8 et le texte même de l'article 8 le prouvent jusqu'à l'évidence.

Enfin le recours de plein contentieux donne au ministre le droit de saisir le Conseil d'Etat non seulement en cas d'incompétence, de vice de forme, de violation de la loi, mais aussi pour fausse appréciation des faits. Si donc un conseil de fabrique a accordé les biens à une association qui lui a paru conforme aux règles d'organisation générale du culte, le ministre aurait le droit de discuter devant le juge la conformité ou la non-conformité à ces règles organiques. Ce droit, le gouvernement le refuse formellement en invoquant la préoccupation même du législateur, qui entend laisser les fidèles seuls, groupés en associations, porter le litige devant des juges. Déjà l'intervention dans ce cas particulier d'un tribunal administratif a été critiquée à la Chambre, bien que l'impartialité et l'indépendance des juges du contentieux aient été hautement reconnues par les orateurs de tous les partis. Mais à quelles critiques donnerait-on prise si l'on admettait qu'un débat portant sur des questions d'ordre spirituel autant que temporel pût s'ouvrir devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux, à la requête du gouvernement ?

Vous aurez, messieurs, à vous prononcer entre le texte du gouvernement, qui mentionne exclusivement, et avec précision, le recours en annulation, et la rédaction de votre commission.

Du fonctionnement des associations cultuelles.

Avec le titre IV de la loi, nous abordons la partie vraiment neuve de la loi de séparation.

Les Eglises, reconnues sous le régime antérieur en tant qu'institutions officielles, sont désormais des collectivités de citoyens groupés dans une foi commune, pour l'exercice d'un même culte, et s'organisant, suivant les règles tracées par eux, en vertu du principe de la liberté d'association.

Le texte de l'article 18 de la loi de 1905 indique les dispositions légales applicables aux associations cultuelles : ce sont les articles 5 et suivants du titre premier de la loi de 1901, lesquels doivent être combinés avec les articles 18 et suivants de la loi du 9 décembre 1905.

Du rapprochement de ces textes, il résulte que l'association cultuelle, quant à sa constitution et à son fonctionnement, diffère sur quelques points de l'association uniquement régie par la loi de 1901.

Celle-ci peut se former librement, sans déclaration préalable, sauf à être dépourvue, si elle n'est pas déclarée, de toute capacité juridique.

L'association cultuelle, au contraire, doit toujours être déclarée et rendue publique, conformément à l'article 5 de la loi de 1901.

L'association qui n'est pas cultuelle peut se composer d'un nombre extrêmement restreint de personnes, de deux personnes même, d'après l'article 1er de la loi de 1901.

L'association cultuelle doit comprendre au moins sept personnes, au

moins quinze personnes ou au moins vingt-cinq personnes majeures, domiciliées ou résidant dans la circonscription, suivant qu'elle a son siège dans une commune de moins de 1.000 habitants, de 1.000 à 20.000 habitants ou de plus de 20.000 habitants. Et cette règle, inscrite dans l'article 19 de la loi, s'applique à toutes les associations cultuelles, qu'elles soient ou non attributaires de biens d'un établissement ecclésiastique supprimé, qu'elles assurent le maintien d'un des cultes antérieurement reconnus, ou donnent naissance à une Eglise libre non reconnue sous le régime concordataire, n'ayant reçu l'héritage d'aucun établissement public. A cet égard, le rapporteur de la loi, M. Briand, a fait devant la Chambre, dans les séances des 15 juin et 20 juin 1905, des déclarations explicites. Dès qu'il s'agit du culte public, une association déclarée et comprenant un minimum de sept personnes majeures est exigée par la loi.

Mais ce n'est pas assez de définir l'association cultuelle par différence avec les autres associations régies par la loi de 1901 ; on doit la considérer en elle-même. Qu'est l'association cultuelle, dans l'intention du législateur de 1905 ? C'est celle qui a pour objet — et pour objet exclusif — de pourvoir d'une manière quelconque à l'exercice public du culte, à ses frais et dépenses. Est une association cultuelle, celle qui se propose l'entretien, la réparation, la construction, la location d'un édifice destiné au culte, la célébration des cérémonies, les œuvres de propagande religieuse, le payement des traitements et pensions de retraite aux membres du clergé, le recrutement, l'instruction et l'éducation des futurs ecclésiastiques, etc. C'est ce qu'indique nettement l'article 4 de la loi, portant que les biens des menses, des séminaires, des caisses de secours et maisons de retraite diocésaines, etc., pourront être attribués à des associations formées suivant les règles tracées par le titre IV de la loi ; et ce texte a été confirmé, à maintes reprises, par des déclarations faites au cours des débats parlementaires.

De là se déduisent des conséquences fort importantes. La loi de 1905 impose à tout groupement, à toute société qui a un objet cultuel, une forme juridique spéciale : celle qui est indiquée dans les articles 18 et 19 de cette loi. Les prescriptions ainsi édictées ne peuvent être enfreintes ni directement ni indirectement ; tout groupement de personnes qui, s'associant dans un but cultuel, irait chercher ailleurs que dans les articles 18 et 19 de la loi de 1905, par exemple dans les dispositions du Code civil sur la société civile, les bases de sa constitution juridique, serait en réalité une association cultuelle illégalement formée, contrevenant aux dispositions desdits articles 18 et 19, et passible en conséquence des sanctions pénales édictées par l'article 23 de la même loi.

Nous savons, d'autre part, que la loi, qui ne soumet à aucune réglementation le culte privé, n'admet et ne garantit le libre exercice du culte public que si une association cultuelle est formée pour l'assurer. C'est là également un des traits caractéristiques de la nouvelle loi qu'il importe de retenir dans l'examen des articles du projet de règlement relatifs aux

associations cultuelles et aux réunions pour la célébration d'un culte.

. . . . . .

Pas plus que la loi de 1901 ou celle de 1905, le projet de règlement n'intervient dans le fonctionnement intérieur des associations. Elles sont libres quant à la rédaction de leurs statuts, sauf dans les deux cas prévus par les paragraphes 2 et 3 de l'article 19 de la loi de 1905 qui autorisent tout membre de l'association à s'en retirer et exigent une fois par année au moins le contrôle de l'assemblée générale des membres de l'association sur les actes des administrateurs. Hors ces deux exceptions, le législateur n'impose aux associations aucune règle quant à leur fonctionnement intérieur et ne les assujettit qu'à des formalités d'ordre extrinsèque : déclaration, publicité. Les associations sont entièrement libres quant au recrutement de leurs membres, quant aux conditions à fixer pour la nomination de leurs directeurs ou administrateurs.

Il n'est pas exact de prétendre qu'elles devront nécessairement être composées de laïques, à l'exclusion des membres du clergé. Il leur est, au contraire, loisible de réserver à l'élément ecclésiastique, soit parmi leurs membres, soit parmi leurs administrateurs, telle place qu'il leur convient, puisque la loi de 1905 est absolument muette à cet égard.

Les associations cultuelles ne sont pas moins libres quant à la détermination de leur rayon d'action, sous réserve de ce que nous avons dit précédemment au sujet de l'attribution des biens des établissements supprimés.

Les articles 18 et 19 de la loi parlent de circonscriptions religieuses ; mais ce ne sont point là nécessairement les anciennes circonscriptions établies sous le régime concordataire ; de celles-ci, il n'y a à se préoccuper que lorsqu'il s'agit de faire l'attribution des biens des établissements ecclésiastiques supprimés. Mais, d'une manière générale, les circonscriptions sont librement délimitées ; le projet de règlement demande seulement aux associations d'en indiquer les limites lors de la déclaration par elles faite.

Est-il besoin d'ajouter que les associations sont libres *a fortiori* pour tout ce qui touche au domaine religieux proprement dit, aux rapports entre les fidèles et les membres du clergé ou de ceux-ci entre eux, au dogme, à la discipline ecclésiastique ?

Le spirituel est définitivement séparé du temporel, et l'Etat n'intervient à aucun degré dans la constitution intérieure des Eglises.

Cette indépendance complète que le législateur a entendu accorder, le projet de règlement la respecte scrupuleusement, laissant chaque culte s'organiser avec ses règles et ses traditions propres. Et s'il est permis à telle Eglise, s'inspirant d'une conception démocratique, de poursuivre ses destinées en maintenant une égalité plus ou moins complète entre ses membres, telle autre Eglise, de beaucoup la plus nombreuse dans notre pays, pourra, par des clauses insérées à cet effet dans ses statuts, maintenir la hiérarchie des pasteurs et leur autorité sur les fidèles.

C'est là un point capital et qu'il importait de préciser. Votre commission a, dans ce but, unanimement décidé d'insérer dans le projet de règlement le texte qui forme l'article 31 du projet.

Les formalités tout extérieures imposées par la loi sont réduites au strict nécessaire. Pour le minimum des membres (7, 15 ou 25), le projet de règlement n'exige ni la déclaration, ni la communication de la liste tout entière des membres de l'association, publicité qui pourrait porter atteinte à la liberté de conscience et à la liberté des cultes. Il se borne à imposer la déclaration d'une liste de membres en nombre égal au minimum prévu par la loi.

La capacité juridique des associations cultuelles, déterminée par les trois derniers paragraphes de l'article 19, est notablement plus étendue que celle des associations déclarées de la loi de 1901.

L'association cultuelle peut, en effet, indépendamment des cotisations prévues par l'article 6 de la loi de 1901, percevoir toutes les recettes énumérées dans l'article 19, § 4.

En revanche, les subventions de l'Etat, des départements et des communes sont interdites.

Pas plus que les autres associations déclarées, mais non reconnues d'utilité publique, l'association cultuelle ne peut recevoir de dons et legs. Les divers amendements qui tendaient à lui reconnaître cette capacité ont été repoussés par la Chambre des députés. Elle peut, il est vrai, recevoir par fondation des rétributions pour cérémonies et services religieux. Mais ce ne sont point là des libéralités à titre gratuit. Ces fondations sont des actes à titre onéreux ; elles veulent une concordance exacte entre la charge et l'émolument. L'article 39, § 3, du projet de règlement vient à cet égard compléter l'article 19 de la loi et en préciser l'application.

Les associations déclarées, régies par la loi de 1901, ne peuvent recevoir que des cotisations annuelles. Aussi le législateur n'avait pas cru devoir limiter le montant des fonds de réserve qui, supposait-on, n'atteindrait jamais un chiffre très élevé. Il en est autrement dans la loi de 1905, qui permet aux associations cultuelles de percevoir, et par suite d'accumuler des ressources plus nombreuses. Aussi l'article 22 de la loi détermine les réserves de ces associations. Le premier paragraphe de cet article prévoit une première réserve dont l'emploi est libre, mais qui est limitée quant à son montant ; elle ne peut dépasser trois fois la moyenne des dépenses de l'association pendant les cinq dernières années, si l'association a plus de cinq mille francs de revenu, et six fois cette moyenne dans le cas contraire.

Le paragraphe suivant du même article prévoit une seconde réserve dont le montant est illimité, mais dont l'emploi doit être spécialement affecté à l'achat, à la construction, à la réparation ou à la décoration d'immeubles destinés aux besoins de l'association.

En réalité, l'association cultuelle peut, grâce aux diverses dispositions de la loi, posséder en dehors du courant de ses revenus et recettes trois

fonds distincts : le capital inaliénable constitué par les biens d'un ancien établissement ecclésiastique ; le fonds de réserve limité ; et le fonds de réserve illimité.

Il en résulte qu'aucune autre réserve ne saurait légalement s'ajouter à celles qui viennent d'être énumérées, ni par la conservation d'un solde en caisse en fin d'exercice, ni par tout autre procédé ; de là les précautions de l'article 46 du projet de règlement.

Les articles 40, 41, 42 du projet s'appliquent à résoudre les diverses questions que soulève l'application de l'article 22 de la loi, relatif aux deux fonds de réserve.

Unions d'associations cultuelles.

L'article 20 de la loi admet la formation d'unions d'associations cultuelles et assimile entièrement ces unions, quant à leur capacité juridique, aux associations cultuelles elles-mêmes. Le projet de règlement contient sur ces unions quatre articles, dont l'un relatif à l'obligation de la déclaration préalable.

Il est bien entendu que la constitution d'unions cultuelles n'est obligatoire dans aucun cas, même s'il s'agit de recueillir les biens d'un établissement ecclésiastique s'étendant à une vaste circonscription, tel qu'une mense épiscopale ou un consistoire. Un texte qui tendait à réserver exclusivement à des unions les biens de cette catégorie d'établissements a été écarté par la Chambre des députés. Mais les avantages considérables que les Eglises pourront recueillir, grâce aux dispositions légales, de la formation d'unions d'associations, les conduiront sans doute à user de la faculté que l'article 20 leur confère. Tandis que des associations isolées ne peuvent verser à d'autres associations sans qu'il y ait lieu à aucune perception fiscale que le surplus de leurs recettes (art. 19, § 5, de la loi), les associations unies ont la faculté de faire figurer dans leurs dépenses ordinaires une somme, même très considérable, qui, à titre de cotisation à l'union, paraît devoir être exemptée de toute perception.

La question se posera de savoir si la loi ne prévoyant que des unions d'associations, les unions d'unions peuvent avoir une capacité juridique. Mais il s'agit là en réalité d'une interprétation de texte qui est plutôt du domaine jurisprudentiel que réglementaire, et le règlement n'a pas à se prononcer à cet égard.

L'article 21 de la loi pose les règles générales du contrôle financier des associations et unions cultuelles que le législateur a dû prévoir pour assurer l'observation des articles 19 et 22 concernant la capacité juridique et les fonds de réserve.

Ce contrôle financier ne constitue qu'une surveillance externe et n'a, à aucun degré, le caractère d'une ingérence dans la gestion des intérêts matériels, et encore bien moins dans celle des intérêts moraux des associations.

Les mesures d'application figurent dans les articles 44 et 54 du projet de règlement.

Dissolution des associations cultuelles.

Le titre IV de la loi se termine par deux articles relatifs, l'un aux sanctions pénales, l'autre au régime fiscal des associations cultuelles. Le règlement d'administration publique n'a pas eu à prescrire de mesures spéciales pour l'exécution de ces deux articles. Mais il contient un chapitre relatif à la dissolution des associations cultuelles, dissolution qui a des conséquences particulièrement importantes lorsqu'il s'agit d'une association attributaire des biens d'un établissement ecclésiastique supprimé. Car, en pareil cas, les biens attribués doivent faire l'objet d'une attribution nouvelle opérée par décret, ainsi que le prévoit l'article 9, § 2, de la loi, et la jouissance gratuite de l'édifice destiné au culte prend fin ou est transférée à une autre association, en vertu de l'article 13, § 2, de la loi.

Police des cultes.

Le titre V de la loi relatif à la police des cultes édicte, dans sa seconde partie (art. 29 à 36), les sanctions pénales destinées soit à réprimer les atteintes à la liberté de conscience et à la liberté des cultes, soit à punir l'abus que les ministres du culte feraient de cette liberté si largement accordée sous le régime nouveau. Seule, la première partie du titre (art. 25, 26, 27 et 28), concernant les réunions pour la célébration du culte, les manifestations extérieures du culte, et notamment les processions, les sonneries de cloches, les signes et emblêmes religieux, peut, pour l'application, donner lieu à des mesures prises par voie de règlement. Le titre IV du projet de décret, qui correspond au titre V de la loi, contient un article relatif aux réunions cultuelles et trois articles sur les sonneries de cloches. Aucune réglementation particulière n'est proposée au sujet des processions, qui désormais rentrent dans le domaine exclusif de la police municipale, l'article 45 de la loi de germinal étant abrogé. Les arrêtés municipaux pris en cette matière ne pourront désormais être attaqués que devant le juge des excès de pouvoir, chargé seul à l'avenir — la juridiction de l'abus ayant disparu — d'annuler les actes administratifs contraires aux principes de la liberté des cultes ou de la liberté de conscience.

Le gouvernement n'a pas pensé que les dispositions du titre VI de la loi (art. 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 et 44) dussent actuellement faire l'objet d'une réglementation par voie de décret. L'article 39 fait allusion, il est vrai, à un règlement d'administration publique destiné à fixer les justifications que devront produire à l'avenir les jeunes gens dispensés, à titre d'élèves ecclésiastiques, de deux années de service, par application de

l'article 23 de la loi du 15 juillet 1889. Mais ce règlement spécial ne vous sera sans doute soumis qu'ultérieurement.

Quant aux règlements d'administration publique concernant l'application de la loi en Algérie et aux colonies et que l'article 43, paragraphe 2, a prévus, il ne saurait être question d'en aborder l'examen avant que soit achevée la mise à exécution en France.

En terminant, permettez-moi, Messieurs, de résumer le caractère général de l'œuvre de la commission. Nous nous sommes inspirés de la préoccupation scrupuleuse d'appliquer la loi nouvelle non seulement dans sa lettre, mais encore dans son esprit, c'est-à-dire dans un esprit large et de confiante liberté. En précisant les nombreuses mesures que comporte la séparation, soit pour la liquidation du passé, soit pour l'organisation de l'avenir, le règlement n'a loyalement en vue que de rendre la réforme plus claire et mieux praticable, que d'en simplifier l'accès et en faciliter l'usage à tous les citoyens de bonne volonté et de bonne foi ».

II

Avis du Conseil d'Etat des 25 et 31 octobre 1906 et circulaire ministérielle du 1er décembre 1906.

Le pape ayant formellement interdit la formation d'associations cultuelles, M. Aristide Briand, ministre des cultes, a demandé l'avis du Conseil d'Etat sur la possibilité de célébrer publiquement le culte sur initiatives individuelles sans contrevenir à la loi du 9 décembre 1905. Voici le texte de la demande du ministre :

Paris, le 12 octobre 1906.

Le Ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes à M. le Vice-Président du Conseil d'Etat.

La loi du 9 décembre 1905 institue pour l'exercice public du culte un régime entièrement nouveau ; elle donne vocation, pour y subvenir, à des associations cultuelles qui remplacent à cet égard les établissements publics du culte supprimés. La faculté de pourvoir à l'exercice public du culte n'est d'ailleurs ouverte par la loi de séparation qu'au profit de ces associations, et c'est pourquoi l'article 49 du règlement d'administration publique du 16 mars 1906 a exigé que la déclaration, prescrite par l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 pour la tenue de réunions cultuelles publiques, fût faite par les délégués d'associations cultuelles.

Dès lors, toute organisation qui a pour but de grouper des personnes ou des capitaux en vue du culte public n'est licite que sous la forme d'une association cultuelle ; a-t-elle pris une autre forme, telle que celle d'une association de droit commun, créée en vertu de la loi du 1er juillet 1901 et ne satisfaisant pas, notamment par sa composition et son objet, aux prescriptions de la loi du 9 décembre 1905, d'une société de secours mutuels, d'un syndicat professionnel, d'une société civile ou commerciale, elle n'est qu'une association cultuelle dissimulée, et ses directeurs ou administra-

teurs sont passibles des peines correctionnelles édictées par l'article 23 de la loi du 9 décembre 1905, sans préjudice de la dissolution de l'association frauduleuse qu'il appartient aux tribunaux de prononcer en vertu du même article.

Telle est la conclusion qui s'impose et que j'ai indiquée dans ma circulaire du 31 août dernier.

Mais si la loi du 9 décembre 1905 formule, au sujet des conditions dans lesquelles il peut être pourvu à l'exercice public du culte par voie d'action collective, des dispositions impératives dont on ne saurait s'écarter sans tomber sous le coup de l'article 23, elle est muette à l'égard des initiatives individuelles qui tendent au même but, sans concert ni entente d'aucune sorte impliquant une association de personnes ou de capitaux. La loi de séparation ne prévoit ces initiatives individuelles ni pour les permettre ni pour les proscrire ; or, j'estime que par cela même qu'elle ne les prohibe pas sous des sanctions civiles ou pénales, elles sont licites.

Dans le silence de la loi du 9 décembre 1905 et à défaut d'une dérogation expresse, le droit commun s'applique, et des réunions cultuelles publiques peuvent, à mon avis, se tenir dans les conditions prévues par la loi du 30 juin 1881, du moment qu'elles sont organisées sur des initiatives individuelles, en dehors de toute espèce d'association même de fait.

J'incline d'autant plus volontiers en faveur de cette solution qu'elle concorde avec le principe de la liberté des cultes inscrit dans l'article 1er de la loi de séparation.

Mais le Conseil d'Etat n'ayant pas eu à se prononcer sur ce point à l'occasion de l'élaboration du règlement d'administration publique du 16 mars 1906, je lui serais obligé de me faire connaître, par un avis de principe, s'il partage ma manière de voir sur la conciliation des lois des 30 juin 1881 et 9 décembre 1905.

ARISTIDE BRIAND.

Sur le rapport de M. Saisset-Schneider, le Conseil d'Etat a émis l'avis suivant :

« Le Conseil d'Etat, consulté par le ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes, sur la question suivante :

« Des réunions cultuelles publiques organisées sur des initiatives individuelles, en dehors de toute espèce d'association, même de fait, peuvent-elles se tenir dans les conditions prévues par la loi du 30 juin 1881 sur le droit de réunion ? »

Vu la loi du 9 décembre 1905, concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, notamment les articles 1er, 18, 25, 44 ;

Vu la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion ;

Considérant que l'article 1er de la loi du 9 décembre 1905 porte : « La République assure la liberté de conscience ; elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après, dans l'intérêt de

l'ordre public » ; que le principe de la liberté des cultes ainsi posé s'applique aussi bien aux individus qu'aux collectivités, sous la réserve pour celles-ci de se constituer en associations cultuelles ;

Considérant que conformément à ce principe, l'article 44 a abrogé intégralement, dans l'intérêt des individus comme dans celui des associations cultuelles, l'article 294 du Code pénal, d'après lequel il était interdit d'accorder ou de consentir l'usage de sa maison ou de son appartement pour l'exercice d'un culte sans la permission de l'autorité municipale;

Considérant, d'autre part, que l'article 25 n'a pas une portée moins générale ; qu'en effet, en accordant un régime de faveur, par la dispense de certaines formalités prescrites par la loi du 30 juin 1881, aux « réunions pour la célébration d'un culte tenues dans les locaux appartenant à une association cultuelle ou mis à sa disposition », cet article implique nécessairement que les autres réunions publiques cultuelles sont placées sous le régime du droit commun établi par ladite loi ;

Que d'ailleurs la volonté du législateur d'assimiler toute réunion pour la célébration d'un culte aux réunions régies par la loi du 30 juin 1881 ressort avec évidence des travaux préparatoires de la loi du 9 décembre 1905 ; qu'elle était expressément formulée dans le premier texte élaboré par la commission de la Chambre des députés et insérée dans le rapport présenté en son nom le 4 mars 1905; que si cette rédaction a été modifiée, c'est uniquement en vue de soustraire à l'observation des formalités imposées par la loi de 1881 les réunions privées ;

Considérant, dès lors, que la loi du 9 décembre 1905 ne met aucun obstacle à ce que des individus agissant en dehors de toute espèce d'association organisent des réunions publiques cultuelles dans les conditions du droit commun, telle qu'il résulte de la loi de 1881 ;

Est d'avis de répondre affirmativement à la question posée par le ministre.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans ses séances du 25 et du 31 octobre 1906. »

L'avis du Conseil d'Etat semble contredire sur le point qu'il examine le rapport précité de M. le conseiller Saisset-Schneider sur le règlement du 16 mars 1906.

Voici, en effet, en quels termes était résolue, dans ce rapport, la question posée par le Ministre : « *La loi*, qui ne soumet à aucune réglementation le culte privé, *n'admet et ne garantit le libre exercice du culte public que si une association cultuelle est formée pour l'assurer*. C'est là également un des traits caractéristiques de la nouvelle loi qu'il importe de retenir dans l'examen des articles du projet de règlement relatifs aux associations cultuelles et aux réunions pour la célébration d'un culte ».

Dans l'avis du Conseil d'Etat, rédigé sur un 2e rapport de M. Saisset-Schneider, il est dit, au contraire : « Le principe de la liberté des cultes ainsi posé (par l'art. 1er de la loi du 9 décembre 1905) s'applique aussi

bien aux individus qu'aux collectivités, *sous la réserve pour celles-ci de se constituer en associations cultuelles* ». Le premier rapport ne distinguait pas ; l'avis du Conseil d'Etat distingue, au contraire, deux hypothèses : 1° Les *individus, non associés*, peuvent organiser des réunions cultuelles publiques dans les conditions de la loi de 1881.

2° Les *associations* ne peuvent organiser de réunions cultuelles publiques qu'autant qu'il s'agit d'associations formées dans les conditions de la loi de 1905, c'est-à-dire d'associations cultuelles. La deuxième interprétation est plus large que la première.

Fort de l'avis du Conseil d'Etat, M. Briand, dans une circulaire aux préfets, en date du 1er décembre 1906, a exposé dans quelles conditions le Gouvernement entendait appliquer à la célébration publique du culte les dispositions de la loi de 1881 sur les réunions. Il semble difficile de nier le caractère arbitraire de cette circulaire. Si, en effet, la loi de 1881 est applicable à la célébration publique du culte, — comme le prétend le Ministre, mais ce que certains contestent afin de justifier la décision du pape de ne point faire la déclaration prescrite par la loi de 1881, — il ne peut pas dépendre du Ministre d'en modifier les conditions d'application, même avec les meilleures intentions du monde.

Quoiqu'il en soit, voici la partie de la circulaire relative à cette question spéciale.

« I. La loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat est tout entière dominée par le principe de la liberté de conscience, d'où dérive le libre exercice des cultes. — Cette double liberté, proclamée par l'article 1er, n'a d'autres limites que celles qui sont posées par la loi elle-même dans l'intérêt de l'ordre public. — Dès lors, si les adeptes d'une religion — membres du clergé et fidèles, — renoncent à former des associations cultuelles et à profiter ainsi du moyen que la loi met à leur disposition pour s'organiser en vue du culte public, ils ne sont pas pour cela privés du droit de pratiquer leur religion. Indépendamment de la faculté qui leur appartient de recourir au culte privé, ils peuvent, sans s'unir par les liens d'un contrat d'association, subvenir à l'exercice public du culte par des réunions tenues sur initiatives individuelles et bénéficier ainsi, à défaut de la liberté d'association dont ils ne veulent pas user dans les conditions où elle leur est offerte par la loi, de la liberté de réunion. — C'est en ce sens que le Conseil d'Etat s'est prononcé par un avis du 31 octobre 1906.

« L'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 a, d'une façon générale, assimilé les réunions publiques pour la célébration d'un culte aux réunions dont la liberté a été consacrée, moyennant l'accomplissement de certaines formalités, par la loi du 30 juin 1881, et tout en exemptant, par une faveur spéciale, de l'observation de certaines prescriptions édictées par cette loi

les réunions tenues dans les locaux appartenant à une association cultuelle ou mis à sa disposition, il a entendu laisser les individus libres de se prévaloir, en dehors de toute espèce d'association, du droit commun pour organiser des réunions destinées à l'exercice public du culte.

« Ce n'est pas à dire, au surplus, que les réunions cultuelles soient transformées en réunions publiques ordinaires. Elles répugnent par leur nature même à une identification absolue ; elles ne rentrent exactement, en effet, dans aucune des catégories de réunions énoncées par l'article 4 de la loi du 30 juin 1881 : c'est ainsi, notamment, qu'en aucun cas elles ne comportent une discussion publique.

« L'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 n'a créé qu'une assimilation, et par suite, si les dispositions du droit commun formulées dans la loi du 30 juin 1881 sont étendues aux réunions cultuelles tenues sur initiatives individuelles, c'est dans la mesure où lesdites règles sont compatibles avec l'exercice du culte.

« L'application de la loi de 1881 nécessite, par la force même des choses, certains accommodements pour s'adopter aux cérémonies religieuses.

« Cette remarque a trait spécialement à l'obligation, imposée par l'article 8 de cette loi, aux réunions publiques d'avoir un bureau « chargé de maintenir l'ordre, d'empêcher toute infration aux lois, de conserver à la réunion le caractère qui lui a été donné par la déclaration, d'interdire tout discours contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs, ou contenant provocation à un acte qualifié crime ou délit ». L'article 8 prévoit que les membres du bureau seront ou désignés par les signataires de la déclaration ou élus par l'assemblée ; il est évident que le premier mode de nomination se concilie seul avec le caractère des réunions cultuelles.

« Il y a même lieu d'admettre que la nécessité d'un bureau ne s'impose pas d'une façon absolue, car l'ordre est garanti dans les réunions cultuelles par les dispositions spéciales inscrites dans l'article 32 de la loi du 9 décembre 1905, aux termes duquel seront punis des peines édictées par l'article 31 (amende de 16 à 200 francs et emprisonnement de six jours à deux mois ou une de ces deux peines seulement) ceux qui auront « empêché, retardé ou interrompu les exercices d'un culte par des troubles ou désordres causés dans le local servant à ces exercices ».

« S'appliquent d'ailleurs également aux réunions tenues sur initiatives individuelles les autres dispositions du titre V sur la police des cultes, et notamment celles des articles 26, 34 et 35.

« A défaut de constitution d'un bureau, les signataires de la déclaration seront responsables, comme le porte l'article 8 de la loi de 1881.

« Conformément à l'article 9, un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire pourra être délégué pour assister aux réunions cultuelles, à Paris par le préfet de police, et dans les départements par le préfet, le sous-préfet ou le maire.

« Il convient d'ailleurs de rappeler qu'aux termes de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, qui, sauf à Paris, a remplacé à cet égard tant les lois des

16-24 août 1790 et 19-22 juillet 1791 que celle du 18 juillet 1837, le maintien du bon ordre dans les églises rentre dans les attributions de la police municipale dévolues au maire.

« Toutefois, le droit de dissolution des réunions cultuelles ne devra, à défaut de bureau, être exercé par le représentant de l'autorité, comme l'indique l'article 9 de la loi de 1881, que s'il se produit des collisions et voies de fait.

« L'article 6 dispose que les réunions publiques ne peuvent se prolonger au delà de onze heures du soir, sauf dans les localités où la fermeture des établissements publics a lieu plus tard ; cette prohibition ne sera évidemment pas opposable aux cérémonies religieuses qui, d'après les usages, se célèbrent à une heure plus avancée de la nuit.

« Quant à la déclaration préalable, à laquelle l'article 2 subordonne l'exercice du droit de réunion, elle devra s'effectuer dans les termes mêmes où elle est prévue par cet article ainsi conçu :

« Toute réunion publique sera précédée d'une déclaration indiquant le lieu, le jour, l'heure de la réunion. Cette déclaration sera signée par deux personnes au moins, dont l'une domiciliée dans la commune où la réunion doit avoir lieu. — Les déclarants devront jouir de leurs droits civils et politiques et la déclaration indiquera leurs noms, qualités et domiciles. — Les déclarations sont faites : à Paris, au préfet de police ; dans les chefs-lieux de département, au préfet ; dans les chefs-lieux d'arrondissement, au sous-préfet, et dans les autres communes, au maire. — Il sera donné immédiatement récépissé de la déclaration. — Dans le cas où le déclarant n'aurait pu obtenir le récépissé, l'empêchement ou le refus pourra être constaté par acte extrajudiciaire ou par attestation signée de deux citoyens domiciliés dans la commune. — Le récépissé ou l'acte qui en tiendra lieu constatera l'heure de la déclaration. — La réunion ne peut avoir lieu qu'après un délai d'au moins vingt-quatre heures ».

« Mais il ne faut pas exagérer les exigences de cet article, et ce serait une erreur de croire que chaque réunion doit être précédée d'une déclarations péciale, ou en d'autres termes, qu'il faut autant de déclarations que de réunions.

« La loi de 1881 entend simplement qu'une déclaration ne reçoive effet qu'après un délai minimum de vingt-quatre heures ; elle se s'oppose ni à ce que les réunions publiques soient déclarées plus longtemps à l'avance, ni à ce que la même déclaration serve à annoncer plusieurs réunions à tenir dans la même commune. C'est de cette manière qu'elle a été interprétée dans la pratique : les déclarations collectives s'appliquant à une série plus ou moins nombreuse de réunions publiques sont d'un usage courant.

« Cette pratique offre, pour l'exercice des cultes par voie de réunions, toutes les facilités désirables, puisqu'une seule déclaration suffira pour toutes les cérémonies publiques religieuses dont les jours et heures peuvent être facilement déterminés à l'avance.

« La déclaration pourra être faite pour une période plus ou moins longue et elle restera valable tant que les conditions exigées des déclarants par l'article 2 continueront à être remplies.

« Il n'est pas inutile d'observer que, si les déclarations doivent être constatées par écrit, elles bénéficient, ainsi que les récépissés à délivrer par le préfet, le sous-préfet ou le maire, de l'exemption du timbre ».

Enfin, le 15 décembre 1906, le ministre, M. Briand, a présenté à la Chambre des députés un projet de loi concernant l'exercice public du culte. Aux termes de l'article 1er : « Indépendamment des associations soumises aux prescriptions des articles 18 et suivants de la loi du 9 décembre 1905, l'exercice public d'un culte peut être assuré tant au moyen d'associations régies par la loi du 1er juillet 1901 (articles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 12) que par voie de réunions qui continueront à pouvoir être tenues sur initiatives individuelles, en vertu de la loi du 30 juin 1881 et selon les prescriptions de l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 ».

Nous reviendrons sur ce texte, lorsque le Parlement se sera prononcé.

M. P.

NOTES PARLEMENTAIRES

Sommaire. — 1. Création des ministères par décret. — 2. Des pouvoirs du Président de la République dans la détermination des attributions des sous-secrétaires d'Etat. — 3. De l'indemnité législative.

§ 1

Création des ministères par décret.

Comment doit être créé un ministère ? Par une loi ou par un décret ? Cette question — qui d'ailleurs n'est pas nouvelle — s'est posée à propos de la création, par décret du 25 octobre 1906, d'un ministère du travail.

En même temps que paraissait à l'*Officiel* le décret, le Gouvernement faisait publier par les journaux une note officieuse dans laquelle il justifiait la création par décret du nouveau ministère, en invoquant la Constitution, la doctrine (dans l'espèce, l'opinion de M. Pierre et de M. Esmein) et les précédents.

I

Dans la séance du 8 novembre 1906 (1), M. le député Charles Benoist a critiqué la conduite du Gouvernement. En premier lieu, le décret, a-t-il dit, n'est ni conforme ni contraire au texte constitutionnel, pour la bonne raison que le texte constitutionnel ne dit rien ; la Constitution est muette. L'opinion des auteurs ne peut avoir qu'une signification : dans l'état présent des textes, dans leur silence, le décret n'a rien de contraire à la Constitution. Passant enfin aux précédents, M. Charles Benoist a déclaré qu'ils étaient nettement contraires à la doctrine professée par le Gouvernement.

« Le plus fameux, a-t-il dit, est le précédent de 1881, alors que Gambetta constitua son grand ministère et qu'il créa, par deux décrets, un ministère des arts et un ministère de l'agriculture. — Cette création, beaucoup de vieux parlementaires s'en souviennent ici, donna lieu à une discussion retentissante, où notre éminent collègue M. Ribot prononça un discours qui produisit une impression considérable et, ce qui est plus,

(1) *Officiel*, Chambre, *Débats*, p. 2428 et s.

une impression durable : « Comment, s'écriait-il, vous ne pouvez pas créer une petite commune de trois cents âmes, vous ne pouvez pas créer une fonction de sous-préfet ou de magistrat sans la sanction législative, et vous pourriez, de votre autorité, — je ne critique nullement ce que vous avez fait dans la question actuelle, je parle pour l'avenir — et vous pourriez à votre gré couper, tailler dans l'administration publique, transporter l'administration des cultes d'un ministère à un autre, créer des ministères ? Non, sur toutes ces questions le Parlement a le droit d'avoir une opinion, et il ne peut avoir une opinion libre et éclairée qu'à la condition d'être saisi par un projet de loi et de n'être pas mis dans l'alternative ou de sacrifier son opinion ou de renverser le cabinet ». — Ainsi M. Ribot répondait par avance à un autre argument qui se retrouve dans la consultation ministérielle, celui-ci : « Puisqu'en dernière analyse' on lui apporte une demande de crédit, le Parlement reste toujours maître de consacrer ou de détruire la création du ministère par décret ». — Est-il bien vrai que le Parlement en soit le maître ? Il en est le maître, oui, mais à quelle condition ? Il peut ou accepter le crédit, et alors, n'est-ce pas le jeu de la carte forcée ? Ou le rejeter ; mais, s'il le rejette, il risque d'ouvrir une crise ministérielle totale. Ce sont deux hypothèses extrêmes entre lesquelles il me paraît désirable de chercher un point d'équilibre. — M. Ribot ne combattait d'ailleurs pas alors, pas plus que je ne le fais aujourd'hui, la validité de l'acte intervenu ; il acceptait le fait accompli ; il votait les crédits comme je vais les voter moi-même ; mais, comme je vais le demander aussi, il demandait qu'à l'avenir on procédât, non par un décret, mais par une loi. — Et je me souviens qu'il rencontra dans la Chambre cent neuf irréductibles qui ne voulurent pas approuver la procédure suivie par Gambetta, et que l'on vit — c'était une habitude — se marier les deux intransigeances de la droite et de l'extrême gauche. — Cependant, et bien que le décret eût été ratifié par ce vote de la Chambre, le débat soulevé en 1881 était resté si présent et si vivant dans toutes les mémoires qu'en 1894, quand il s'agit de créer le ministère des colonies, on ne procéda plus par un décret, on procéda par une loi. Dans l'intervalle, avaient été déposées deux propositions de loi : l'une de notre ancien collègue M. d'Aillères, qui avait été renvoyée à la commission d'initiative et qui ne sortit pas de ses cartons ; l'autre, de notre collègue, M. Joseph Reinach, qui ne s'appliquait qu'à la seule création du ministère des colonies. La commission chargée de l'examiner choisit pour rapporteur M. Delcassé. Dans le rapport soumis à la Chambre, M. Delcassé étendait les termes du dispositif jusqu'à une proposition générale, et disait — c'est cet article que j'ai intention de reprendre : — « A l'avenir, aucun ministère ne peut être créé que par une loi ». — Ce fut non pas le texte de la commission et de M. Delcassé, mais celui de M. Joseph Reinach qui fut mis en discussion et adopté. M. Casimir-Perier, président du conseil, fit bien quelques réserves de forme, déclara qu'il ne sacrifiait rien de ce qu'il tenait pour une prérogative du pouvoir exécutif, — prérogative à laquelle, du

reste, il n'est pas question de porter atteinte, — et, non sans précautions oratoires, il ajouta que puisque la Chambre était saisie d'une proposition de loi, le Gouvernement, inclinant la raison de droit devant une raison de convenance, avait décidé de créer le ministère des colonies par une loi ».

Ainsi, a déclaré M. Ch. Benoist, « lorsque le Gouvernement veut se couvrir des précédents et qu'il dit : « Les exemples les plus récents sont pour la création du ministère par décret », il y a là une demi-inexactitude. Non, ce ne sont pas les exemples les plus récents, l'un, celui de 1881 est favorable ; celui de 1894 est tout à fait contraire, et c'est celui-ci le plus récent. — Au surplus, en plusieurs discours, M. Clémenceau est allé souvent opposant la tradition républicaine à la tradition monarchique. Et l'opposition est suffisamment évidente. Mais dans l'espèce, monsieur le président du conseil, peut-être n'y avez-vous pas assez pris garde, vous êtes en plein dans la tradition monarchique, car la tradition républicaine, la loi du 25 mai 1791, la Constitution de l'an III, l'article 46 de la Constitution de 1848 disposaient que les ministères ne seraient créés que par la loi. C'est la Restauration, c'est la tradition établie depuis 1814 qui permet de les créer par décret. — Dans la tradition monarchique, dans la conception monarchique, on s'explique très bien qu'un ministère puisse être créé par la simple volonté du pouvoir exécutif; le ministre est le serviteur du roi et n'est responsable que devant le monarque seul. Mais, dans la conception républicaine, d'après laquelle le ministre est un délégué de la nation au pouvoir exécutif et responsable devant elle en la personne de ses représentants, il n'y a qu'une solution possible : c'est la création des ministères, non pas par un décret, acte du seul pouvoir exécutif, mais par la loi, œuvre commune de l'exécutif en accord avec le législatif. Si cette thèse n'est pas l'évidence même, s'il n'est pas évident que la conception républicaine associe le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, tandis que la conception monarchique isole le pouvoir exécutif, s'il n'est pas évident que, dans la conception monarchique, historiquement et en remontant aux origines de la fonction, le ministre est le serviteur du roi, responsable devant le pouvoir exécutif seul, alors je ne sais plus ce qui est exact, ce qui est acquis, et j'attends de vous la vérité nouvelle.

« Je persiste à dire, Messieurs, que le Gouvernement s'est placé dans la conception monarchique, et cela est sûr. Mais dans les pays mêmes qui n'ont pas le régime parlementaire plein, qui ne pratiquent qu'une sorte de régime représentatif, si (?) — pour respecter une ancienne distinction d'école — dans ces pays où il y a bien des ministres, mais non un cabinet, on a parfois pensé, quand on a voulu créer des ministres, à les instituer par acte du pouvoir exécutif. Bismarck y a pensé en Prusse, et il a reculé en présence de la désapprobation du Landtag, qu'il savait certaine. M. Depretis l'a essayé en Italie; mais, l'année d'après, son successeur, M. Cairoli, le désavouait. Et puisqu'on parle de « la doctrine », puisqu'on me l'oppose, je relève que tous les grands publicistes italiens d'alors — je fais grâce des citations à la Chambre — M. Spaventa, M. Luigi Palma,

M. Arcoleo se rangèrent à la thèse de M. Cairoli. Ils repoussèrent le décret et ne reconnurent que la loi, — Les précédents étrangers ne vous conviennent par conséquent pas plus que les précédents français ».

Comme conclusion, M. Charles Benoist a déposé sur le bureau de la Chambre une proposition de loi en faveur de laquelle il a demandé l'urgence. La Chambre n'ayant pas voulu accorder l'urgence, le renvoi à la commission du suffrage universel a été ordonné. En voici le dispositif :

Art. 1er. — A l'avenir il ne pourra être créé de ministères et de sous-secrétariats d'Etat que par une loi. — Art. 2. — Le nombre des ministères est fixé à douze, ils portent les dénominations suivantes : 1° Finances ; 2° Justice ; 3° Affaires étrangères ; 4° Intérieur ; 5° Guerre ; 6° Marine ; 7° Colonies ; 8° Instruction publique et beaux arts ; 9° Commerce et industrie ; 10° Agriculture ; 11° Travaux publics ; 12° Travail et prévoyance sociale. — Art. 3. — Le nombre des sous-secrétariats d'Etat est fixé à quatre. Ils portent les dénominations suivantes : 1° Postes et télégraphes ; 2° Beaux-arts ; 3° Intérieur ; 4° Guerre. — Art. 4. — Les attributions des divers ministères et sous-secrétariats d'Etat sont déterminées par la loi »

II

A mon avis, il faut distinguer, dans le problème soulevé par M. Ch. Benoist, deux points de vue : 1° le point de vue du droit positif français ; 2° le point de vue de la loi à faire.

1° *Au point de vue du droit positif actuel*, il faut affirmer nettement la légalité du décret du 25 octobre 1906. La Constitution est muette, déclare M. Ch. Benoist. Sans doute, mais tout le monde sait qu'à côté des textes, il y a les principes généraux du droit public français. Ce sont ces principes généraux qu'il faut appliquer tant qu'un texte formel ne les écarte pas. Ces principes généraux, M. le commissaire du Gouvernement Romieu les a très clairement exposés dans les conclusions présentées par lui devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux en 1892 (C. d'Etat, 2 décembre 1892, *Mogambury*, *Rec.*, p 838) :

« Le droit de répartir les attributions des agents administratifs nous paraît être de l'essence du pouvoir du chef de l'Etat, sauf en ce qui concerne ses attributions propres, fixées par la Constitution ou la loi, et dont il n'a pas le droit de se décharger de sa propre autorité. Ce droit supérieur du chef de l'Etat découle pour nous du droit qu'il a de répartir les fonctionnaires et les services publics entre les divers ministères. C'est, en effet, le président de la République qui décide que telle ou telle branche de l'administration dépendra de tel ou tel ministère, et ce sont des décrets qui ont successivement rattaché à des ministères différents les cultes, les colonies, les postes. Le droit du chef de l'Etat est encore plus considérable. C'est lui qui crée les ministères nouveaux. Vous savez qu'en 1791 et sous la Constitution de 1848, les ministères étaient créés par la législation ; mais, sauf à ces deux époques, le pouvoir exécutif a toujours été libre dans la création

des ministères sauf ratification par le Parlement au point de vue purement budgétaire. La question fut discutée à nouveau à la suite des décrets du 14 novembre 1881 qui, sous la présidence du Conseil de Gambetta, créèrent d'un coup trois ministères (agriculture, postes et arts), et la « prérogative du président de la République » fut reconnue par ceux-là mêmes qui, en fait, trouvaient préférable de procéder par mesure législative (Chambre des députés, séance du 8 décembre 1881) ».

Quelles que soient les conditions dans lesquelles le Ministère des Colonies a été créé en 1894, cela ne modifie pas les principes généraux. La loi de 1894 signifie uniquement ceci, que le Ministère des Colonies échappe à la règle générale. Il n'y a pas une tradition monarchique et une tradition républicaine. Il y a une tradition des gouvernements *non* parlementaires de la France et une tradition des gouvernements parlementaires. C'est la tradition des gouvernements parlementaires qui a été appliquée en 1906. Ceci nous amène au deuxième point de vue.

2° *Au point de vue de la loi à faire*, la thèse de M. Ch. Benoist est très séduisante. Néanmoins, à mon avis, elle n'a pas la souplesse nécessaire au jeu normal du gouvernement parlementaire. Pour la formation d'un cabinet parlementaire, il faut que le Président du Conseil jouisse d'une grande latitude quant au nombre de ses collaborateurs. M. Ch. Benoist le reconnaît lui-même. Il admet que la fixation du nombre des ministères par un texte constitutionnel n'est pas désirable parce que les ministères une fois créés deviendraient aussi incommutables que la Constitution elle-même. Mais la stabilité *simplement législative* lui paraît souhaitable. Je ne le crois pas. Une énumération limitative par la loi des ministères gênerait encore trop la liberté d'allures de l'homme politique chargé de constituer un ministère parlementaire Le pouvoir de refuser les crédits est, aux mains du Parlement, un moyen suffisant pour empêcher les abus. Ne l'oublions pas, dans le gouvernement parlementaire, le Pouvoir exécutif n'est pas le rival du Parlement ; c'est son comité exécutif.

§ 2

Des pouvoirs du Président de la République quant à la détermination des attributions des sous-secrétaires d'Etat.

Un décret du 27 octobre 1906 a institué un sous-secrétariat d'Etat de la guerre (1). En voici les termes :

Le Président de la République française,

Vu le décret du 25 octobre 1906 portant nomination d'un sous-secrétaire d'Etat (2) au ministère de la guerre,

(1) *Journal officiel* du 29 octobre 1906.

(2) M. Charles Benoist a signalé, comme sans précédent, la nomination du sous-secrétaire d'Etat avant la création du sous-secrétariat. Il y a un précédent.

Sur la proposition du ministre de la guerre,

Décrète :

Art. 1er. — Indépendamment des affaires qui lui sont envoyées par le ministre de la guerre pour examen ou pour décision, le sous-secrétaire d'Etat au ministère de la guerre a normalement dans ses attributions :

1°....

2°....

9° Personnel administratif et du contrôle (mesures soumises au visa du sous-secrétaire d'Etat).

Toute proposition concernant les personnels du corps du contrôle de l'administration de l'armée, des services de l'intendance, du corps de santé et de l'administration centrale de la guerre, ne sera soumise au ministre qu'après avoir été revêtue de l'avis motivé du sous-secrétaire d'Etat. Celui-ci pourra en outre faire consigner son avis motivé au dossier de toute personne chargée d'une gestion administrative dans les services de l'armée.

Art. 2. — Le sous-secrétaire d'Etat a la délégation permanente de la signature du ministre pour toutes les affaires rentrant dans l'une des catégories ci-dessus énumérées.

Art. 3. — Il a le droit de parole devant les deux Chambres pour toutes les questions se rattachant à ses attributions.

Art. 4. — Il assiste le ministre dans la préparation et la discussion du budget.

Art. 5. — Le Ministre de la guerre est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 27 octobre 1906.

A. Fallières.

Par le Président de la République :

Le ministre de la guerre,

G. Picquart.

Ce décret soulève à nouveau la question plusieurs fois débattue de savoir quelles sont les limites des pouvoirs du Président de la République dans la détermination des attributions des sous-secrétaires d'Etat.

Il y a, dans ce décret, trois dispositions dont la légalité est contestable et sur lesquelles il convient d'arrêter l'attention. Ce sont l'art. 1er et les articles 3 et 4.

Dans l'art. 1er, le Président de la République semble affirmer le pouvoir général du Ministre de la guerre d'envoyer des affaires au sous-secrétaire d'Etat *pour décision*. Le décret porte, en effet : « Indépendamment des affaires qui lui sont envoyées par le Ministre de la guerre pour examen ou *pour décision*, le sous-secrétaire d'Etat... ». Ce pouvoir existe-t-il ?

D'après l'art. 3, le sous-secrétaire d'Etat « a le *droit de parole devant les deux Chambres* ». Enfin, d'après l'art. 4 qui complète sur un point particulier l'art. 3, « il assiste le Ministre... dans la *discussion* du budget ». Le Président de la République a-t-il donc le pouvoir de conférer aux sous-

Le décret du 20 novembre 1849 qui détermine les attributions du sous-secrétaire d'Etat des finances est ainsi conçu : « Le Président de la République, vu *le décret du* 10 *novembre* 1849, qui nomme M. Magne sous-secrétaire d'Etat des finances.... »

secrétaires d'Etat, *à titre général*, l'accès et la tribune des deux Chambres ?

Le Président de la République, à ces divers points de vue, est-il resté dans la limite de ses pouvoirs constitutionnels ?

I

En 1892, la question des pouvoirs du Président de la République dans la détermination des attributions du sous-secrétaire d'Etat des colonies a été portée devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux (C. d'Etat, 2 décembre 1892, *Mogambary*, *Rec.*, p. 839). Dans cette affaire, le commissaire du gouvernement, M. Romieu, a soutenu la thèse suivante : « La délégation faite *par les ministres* aux sous-secrétaires d'Etat, *en l'absence d'une autorisation du Chef de l'Etat*, est d'une légalité contestable ». Mais « il appartient au Président de la République d'effectuer lui-même cette délégation aux sous-secrétaires d'Etat d'une partie des attributions ministérielles par voie de simple décret ». Toutefois, M. Romieu apportait à la règle des restrictions très importantes : « La prérogative du président de la République trouve tout d'abord une limite naturelle dans la Constitution : elle ne peut porter atteinte ni à la responsabilité ministérielle, ni à la règle du contre seing. D'après la loi du 25 février 1875, les ministres seuls sont responsables devant le Parlement, et tout acte du président de la République doit être contresigné par un ministre. La délégation faite à un sous-secrétaire d'Etat ne pourrait donc avoir pour effet ni de substituer sa responsabilité à celle d'un ministre ni de lui permettre de contresigner un acte du chef de l'Etat. Le ministre doit toujours rester responsable des actes de tous les agents de son administration et notamment de ceux pour lesquels un pouvoir propre aura été délégué au sous-secrétaire d'Etat ; cette responsabilité doit donc demeurer pleine et entière, qu'il y ait ou qu'il n'y ait pas de délégation. De même, la signature ministérielle peut seule être mise au bas d'un décret du Président de la République, parce que cette signature, en couvrant le chef de l'Etat irresponsable, engage la responsabilité ministérielle ».

Cette première limitation — résultant de la Constitution — n'est pas la seule. D'après M. Romieu, il en existe une deuxième : « La faculté de délégation réservée au Président de la République pourra encore, en dehors des règles constitutionnelles, être limitée par des lois ordinaires, lorsque ces lois auront entendu effectuer elles-mêmes une répartition ou une délégation d'attributions et s'opposer, en conséquence, à toute initiative du pouvoir exécutif ».

Ceci posé, reprenons l'examen du décret du 27 octobre 1906.

II

Première question. — Le décret du 27 octobre 1906 article 1er fait allusion à un pouvoir *général* du Ministre de la Guerre d'envoyer au sous-secrétaire

d'Etat des affaires *pour décision* : « Indépendemment des *affaires qui lui sont envoyées par le Ministre de la guerre* pour examen ou *pour décision*, le sous-secrétaire d'Etat... »

C'est, je crois, la première fois qu'une formule aussi générale que celle de l'art. 1er du Décret de 1906 est employée.

L'ordonnance du 9 mai 1816 qui a créé l'institution des sous-secrétaires d'Etat décidait dans son article 2 : « Les sous-secrétaires d'Etat seront chargés de toutes les parties de l'administration et de la correspondance générale qui leur seront *déléguées* par nos ministres secrétaires d'Etat dans leurs départements respectifs ». Ce texte ne visait pas catégoriquement un pouvoir ministériel *général* de « déléguer » *pour décision* des affaires au sous-secrétaire d'Etat.

De même, le Décret du 20 novembre 1849 qui détermine les attributions du sous-secrétaire d'Etat aux finances ne fait allusion à aucun pouvoir ministériel *général* de ce genre. D'après l'art. 2, le sous-secrétaire d'Etat des finances « nommera, en vertu de la délégation du ministre des finances, à tous les emplois du service intérieur jusqu'au grade de sous-chef de bureau inclusivement, et à tous les emplois de percepteur ». C'est, on le voit, le Président qui confère, *pour une catégorie déterminée*, le pouvoir de décision au sous-secrétaire d'Etat, à titre conditionnel. Le ministre jugera si ce pouvoir particulier de décision peut être exercé par le sous-secrétaire d'Etat. Le pouvoir de décision est nettement déterminé quant aux matières pour lesquelles et quant aux conditions dans lesquelles il peut être exercé.

Le Décret du 28 avril 1851 retira ce pouvoir de décision. Le sous-secrétaire n'a plus, en vertu de ce texte, aucun pouvoir de décision.

Le Décret du 27 décembre 1879 reproduit dans son article 2 les dispositions de l'art. 2 du Décret de 1849 : « Le sous-secrétaire d'Etat pourvoira directement, par délégation du Ministre des finances, à la nomination des agents des administrations financières, soumis, par l'ordonnance du 17 décembre 1844, à la nomination des directeurs généraux ». C'est le seul pouvoir de décision auquel il soit fait allusion.

Le Décret du 9 octobre 1880 relatif aux attributions du sous-secrétaire d'Etat des affaires étrangères ne conférait aucun pouvoir de décision au sous-secrétaire.

En 1886, lorsque fut créé, par décret du 15 janvier, un sous-secrétariat des colonies, ce fut un arrêté du ministre de la marine (22 janvier 1886) qui conféra au sous-secrétaire le pouvoir de faire « les nominations dans le personnel colonial, autres que celles soumises à l'approbation du Président de la République, et celles des chefs du bureau de l'administration centrale ». Quelques semaines plus tard, un décret du 25 février 1886 intervint, aux termes duquel « le ministre de la marine et des colonies peut, pour le budget colonial, déléguer au sous-secrétaire d'Etat près son département la signature soit des ordonnances directes de paiement, soit des ordonnances portant ouverture des crédits aux ordonnateurs secondaires ».

Après le rattachement des colonies au ministère du commerce, le décret du 23 mars 1889 autorisa le ministre à déléguer au sous-secrétaire d'Etat la signature soit des ordonnances directes de paiement, soit des ordonnances portant ouverture de crédits aux ordonnateurs secondaires.

Dans le même sens est rédigé le décret du 12 mars 1892.

Le Décret du 25 janvier 1905 fixant les attributions du sous-secrétaire d'Etat au Ministère des finances établissait le régime suivant. Il déniait absolument un pouvoir *général* de décision au sous-secrétaire d'Etat. Art. 2 : « Il signe directement la correspondance relative à ces services (des administrations financières) *en tant qu'elle* ne comporte ni *décision* ni engagement de dépenses ». — Toutefois, *sur un point particulier*, le Décret de 1905 donnait au sous-secrétaire d'Etat un pouvoir de décision conditionnel : « Il statue sur *les demandes en remise de pénalités*, après avis du comité des remises et transactions, *sauf approbation du Ministre en cas de décision non conforme aux propositions du Comité* ».

Telle est la tradition. Manifestement, le décret du 27 octobre 1906 dans son article 1er rompt avec cette tradition. Il ne procède pas par énumération ; il n'indique pas d'une manière précise les matières sur lesquelles le sous-secrétaire d'Etat pourra prendre des décisions, « en vertu de la délégation du ministre ». L'article 1er se borne à faire allusion à un pouvoir *général*, *indéterminé* du ministre d'envoyer au sous-secrétaire d'Etat des affaires pour décision. Quelle est la signification de ce texte ?

Il y a deux interprétations possibles.

1° On peut voir dans ce texte un rappel d'une règle préexistante du droit public français, en vertu de laquelle chaque ministre aurait le pouvoir de « déléguer » des affaires pour décision à son sous-secrétaire d'Etat. Si l'intention des rédacteurs du Décret de 1906 a été de rappeler une telle règle, ils ont certainement commis une erreur. Ce pouvoir ministériel n'existe pas. En droit français, ce n'est pas aux ministres qu'il appartient de fixer les attributions des sous-secrétaires d'Etat et de déterminer les matières sur lesquelles les agents ont un pouvoir de décision. Sur ce point, il y a unanimité des jurisconsultes. C'est l'avis de Laferrière (1), de M. Romieu (2), du professeur Esmein (3). Enfin, ce qui est encore mieux, la jurisprudence du Conseil d'Etat est très fermement établie en ce sens (4). Dans un arrêt du 25 juillet 1890, *Société générale des fournitures militaires*, où l'on discutait sur le caractère de *décision* d'actes émanant du sous-secrétaire d'Etat

(1) Laferrière, *Traité de la juridiction adm. et des recours contentieux*, 2e édit, II, p. 502.

(2) Romieu, Conclusions précitées.

(3) Esmein, *Droit const.*, 4e édit, p. 673 et 674.

(4) Conseil d'Etat, 25 mars 1849, *des Rosiers*, *Rec.*, p. 150 ; 27 juillet 1888, *Administration pénitentiaire de la Nouvelle Calédonie*, *Rec.*, p. 662 ; 25 juillet 1890, *Société générale des fournitures militaires*, *Rec.*, p. 723.

de la guerre, le Conseil d'Etat a déclaré : « Le ministre soutient que le fonctionnaire (le sous-secrétaire d'Etat) avait reçu d'un décret du 17 octobre 1883 délégation pour statuer à son lieu et place sur la réclamation de la Société des fournitures militaires et qu'ainsi la mention précitée (mention signée du sous-secrétaire d'Etat) constitue une décision susceptible d'être opposée à la société. La société requérante conteste en droit le bien fondé de cette argumentation ; *mais le moyen invoqué par le ministre manque en fait ; il résulte, en effet, de l'examen du décret invoqué, qu'il n'a pas entendu donner un semblable pouvoir au sous-secrétaire d'Etat. Ainsi la prétendue décision.... n'est pas susceptible d'être opposée à la Société...* »

Cet arrêt affirme donc très nettement que le ministre n'est pas compétent pour conférer au sous-secrétaire d'Etat un pouvoir de décision. Et qu'on le remarque, d'après le Conseil d'Etat, l'acte accompli par le sous-secrétaire d'Etat en vertu d'une « délégation » du ministre, n'est pas nul ; *il n'existe pas.*

Concluons donc sur ce premier point. Les rédacteurs du décret de 1906, s'ils ont voulu rappeler un pouvoir général ministériel de délégation, se sont lourdement trompés. Le ministre n'a pas le pouvoir de déterminer les compétences, *au point de vue des actes juridiques*, de ses collaborateurs.

2° Mais ne peut-on pas lire le texte de l'article 1er du décret de 1906 de la manière suivante : « Le sous-secrétaire d'Etat aura le pouvoir de prendre des *décisions* dans toutes les matières qui seront déterminées par le Ministre de la Guerre » ? Si telle est la volonté des rédacteurs du décret de 1906, nous serions en présence d'un texte, — assez mal rédigé d'ailleurs, — par lequel le Président de la République lui-même conférerait au sous-secrétaire d'Etat le pouvoir de prendre des décisions ; seulement, le Président de la République confèrerait au ministre la mission de déterminer les matières ou les questions pour lesquelles le sous-secrétaire d'Etat aurait compétence pour décider. Cette dernière proposition rappellerait la disposition inscrite dans l'art. 77 de la loi du 10 août 1871 : « La commission départementale règle les affaires qui lui sont renvoyées par le Conseil général, dans les limites de la délégation qui lui est faite ». Et il faudrait interpréter l'art. 1er du Décret de 1906 comme le Conseil d'Etat interpelle, *en tant que conseil administratif*, l'art. 77 de la loi de 1871. En d'autres termes, les délégations prévues par l'art. 1er du Décret de 1906 « devraient être limitées, et ne sauraient s'appliquer qu'à des affaires déterminées dont le ministre peut apprécier l'importance ; la délégation au sous-secrétaire d'Etat de toute une catégorie d'affaires non spécifiées, quelquefois même non encore connues, excèderait les pouvoirs du ministre » (1).

(1) C'est la transposition au ministre des termes de l'avis du Conseil d'Etat du 13 mars 1873 sur une délibération du Conseil général des Bouches-du-Rhône faisant une délégation à sa commission départementale. Cpr. Laferrière, *op. cit.*, 2e éd., II, p. 507.

Mais cette manière de raisonner est très contestable. D'abord, en thèse générale, est-il bien certain que le Président de la République, dans l'organisation d'un service public, ait le pouvoir de conférer à des agents le pouvoir de prendre *toutes sortes de décisions* ? Dans une affaire récente (C. d'Etat, 4 mai 1906, *Babin*, Cpr. *suprà* p. 678 et s.), le commissaire du Gouvernement, M. Romieu, affirmait que « d'une manière générale, relèvent par leur nature du pouvoir législatif toutes les questions relatives directement ou indirectement aux obligations à imposer aux citoyens par voie d'autorité sans aucun lien contractuel ». Le pouvoir de prendre certaines décisions ne rentre-t-il pas dans cette catégorie ? Dans une affaire jugée le 19 avril 1904, *Chambre syndicale des fabricants de matériel pour ch. de fer* (*Rec.*, p. 132 et dans *cette Revue* 1904, p. 91 et s.), le Conseil d'Etat a déclaré : « Les conseils du travail, tels qu'ils ont été institués par ces *décrets*, sont essentiellement des *organes d'information ; ils ne sont investis d'aucun pouvoir propre de décision*, et leurs avis, destinés uniquement à éclairer les autorités administratives sur les mesures à prendre dans la limite de leurs attributions, ne sont pas obligatoires pour ces autorités.... Dès lors, ces décrets sont intervenus dans la limite du pouvoir réglementaire du Président de la République ». Ne faut-il pas dire *a contrario* que le Président de la République excède ses pouvoirs lorsqu'il institue par décret des agents investis d'un pouvoir propre de décision ?

Laferrière, il est vrai, a soutenu, en invoquant l'arrêt du Conseil d'Etat du 25 juillet 1890, *Société générale des fournitures militaires* (*Rec.*, p. 723), la validité de la « délégation » par le Président de la République au sous-secrétaire d'Etat d'un pouvoir de décision (1). Mais les termes de l'arrêt n'ont pas du tout la précision de la formule de Laferrière. — « Le ministre, porte l'arrêt, soutient que ce fonctionnaire (le sous-secrétaire d'Etat) avait reçu d'un décret du 17 août 1883 délégation pour statuer à son lieu et place (du ministre).... La société requérante conteste *en droit* le bien fondé de cette argumentation ». L'arrêt ne se prononce pas sur cette question de droit. Il se borne à constater que « le moyen invoqué par le ministre *manque en fait* ; il résulte en effet de l'examen du décret invoqué qu'il n'a pas entendu donner un semblable pouvoir au sous-secrétaire d'Etat... ». Le Conseil d'Etat, on le voit, n'a pas eu à examiner la question de droit soulevée par le requérant. Dès lors, d'une part, l'arrêt de 1890 n'a pas la signification que Laferrière lui donne (2) ; d'autre part, l'arrêt de 1902 semble contraire à la thèse de Laferrière.

En deuxième lieu, pour résoudre notre question, il faut écarter l'article 77 de la loi de 1871. De ce que le *législateur* a pu donner au Conseil général le pouvoir de renvoyer à la Commission départementale la *décision*

(1) Et telle est aussi la conclusion de M. Romieu dans l'affaire *Mogambury* 2 décembre 1893, *Rec.*, p. 836 et suivantes. Cpr. *suprà*, p. 747.

(2) Laferrière cite un autre arrêt du 27 juillet 1888, *Administration pénitentiaire de la Nouvelle Calédonie*, *Rec.*, p. 663. Mais il est absolument étranger à la question que j'examine.

de certaines affaires, il ne s'ensuit pas que le Président de la République ait le même pouvoir pour les sous-secrétaires d'Etat. Le *législateur* peut sous les seules restrictions constitutionnelles, organiser les compétences comme il l'entend. Le Président de la République ne le peut pas.

En réalité, le contexte du décret, montre qu'il s'agit bien, pour le ministre, du pouvoir de déterminer la compétence du sous-secrétaire d'Etat de faire des actes juridiques. Il ne s'agit pas d'un pouvoir de décision conféré au sous-secrétaire d'Etat par le Président de la République dans des matières énumérées d'une manière précise par le décret. Le Président confère au ministre le pouvoir de déterminer les matières dans lesquelles le sous-secrétaire d'Etat aura le pouvoir de décision. Cela est-il possible ? Je ne le crois pas. Cette détermination, c'est l'exercice même du pouvoir réglementaire. A supposer que le pouvoir réglementaire du Président de la République ait la portée générale que l'on dit, il ne va pas jusqu'à pouvoir en confier l'exercice partiel à un ministre. La compétence ne se délègue pas. S'il peut vraiment accorder à un sous-secrétaire d'Etat le pouvoir de prendre *toutes sortes* de décisions, le Président doit exercer lui-même sa compétence.

Donc, même dans le cas le plus favorable, l'art. 1er du décret de 1906 est entaché d'illégalité.

Observons en terminant que si le décret de 1906 ne se justifie pas, il est très facile à expliquer. La formule que je critique est caractéristique de la situation effacée dans laquelle se trouve le Président de la République. Ce dernier n'a, en réalité, aucun pouvoir. C'est un porte-plume dans la main du ministre. De fait, le ministre est le seul agent efficace. Sa volonté est la seule qui compte. C'est ce fait qui domine le décret de 1906 (art. 1er) et l'explique. En fait, c'est le ministre qui a fait signer au Président la réglementation qu'il a seul imaginée. Il est naturel que, dans la rédaction du décret, il lui ait échappé de dire qu'il est le seul maître de son service.

Il n'est pas improbable que le Conseil d'Etat au contentieux ait à s'occuper, dans un avenir prochain, de la légalité de l'art. 1er du décret de 1906. Il sera intéressant de connaître sur ce point la solution de notre Tribunal administratif suprême.

II

Deuxième question. — Le Président de la République pouvait-il légalement donner au sous-secrétaire d'Etat à la guerre, *à titre général*, le droit d'entrer et de parler devant les deux Chambres, ce qui implique le pouvoir inscrit dans l'art. 4, à savoir la participation à la discussion du budget ?

La question est controversée. D'après certains, la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 a résolu très nettement la question de savoir qui peut entrer et parler dans chacune des deux Chambres du Parlement, — en dehors bien entendu des membres de chacune de ces assemblées. L'art. 6 § 2 de cette loi déclare : « Les *ministres* ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le désirent. Ils peuvent se faire assister

par des *commissaires* désignés, *pour la discussion d'un projet de loi déterminé*, par décret du Président de la République ». Il suit de là que le droit de parole aux Chambres n'existe qu'au profit de deux catégories de personnes : 1° Les ministres et *eux seuls* ont, en vertu de la Constitution, un pouvoir *général* d'entrée et de parole dans les deux Chambres. 2° Toute autre personne qu'un ministre ne peut entrer et parler dans une Chambre dont il ne fait pas partie qu'à *titre exceptionnel*, en vertu d'une désignation *particulière* faite par le Président de la République *pour la discussion d'un projet de loi déterminé*.

Le décret du 27 octobre 1906 n'a pas pu modifier sur ce point la loi constitutionnelle et créer pour une troisième catégorie de personnes — les sous-secrétaires d'Etat — un régime juridique particulier. Le décret est donc illégal. En conséquence, le sous-secrétaire d'Etat de la guerre actuel — qui est député, — pourra parler à la Chambre des députés, puisqu'il en fait partie ; mais c'est à titre de député. Dès lors, pour entrer et parler au Sénat, il lui faudra obtenir une désignation *particulière* du Président de la République ; et cette désignation ne vaudra que pour la discussion du projet de loi en vue de laquelle elle aura été faite. Il semble même, d'après cette manière de voir, que, à la Chambre des députés, le sous-secrétaire d'Etat ne pourrait pas invoquer le bénéfice de l'art. 6 § 2 de la loi du 16 juillet 1875, d'après lequel « les ministres doivent être entendus *quand ils le demandent* ». Ils sont soumis au tour de parole.

Cette thèse a été soutenue à diverses reprises. A la Chambre des députés, dans la séance du 17 mars 1894, le sous-secrétaire d'Etat Lebon déclarait que, n'étant pas sénateur, il ne pourrait pas constitutionnellement se faire entendre au Sénat.

De même, à la séance du 8 novembre 1906, M. le député Charles Benoist (1) disait :

« Je me permets de penser que la formule (de l'art. 3 du décret du 27 octobre 1906) est mauvaise parce qu'elle est beaucoup trop large : qu'on ne peut pas dire dans un décret nommant un sous-secrétaire d'Etat ou instituant un sous-secrétariat d'Etat : « Il a le droit de parole devant les deux Chambres », car les ministres mêmes n'ont le droit de parole devant les deux Chambres que parce que des lois constitutionnelles le leur ont donné expressément (*Très bien ! très bien ! au centre et sur divers bancs*). — Jamais une pareille formule n'avait été employée encore. — Et si vous vouliez, après avoir invoqué la doctrine, invoquer les précédents, c'est par des précédents que je vous répondrais. Un seul suffit. Le décret du 24 janvier 1905 instituant le sous-secrétariat des finances disait : « Le sous-secrétaire d'Etat peut être délégué par le ministre soit au Sénat, soit à la Chambre des députés, pour traiter toutes les affaires relatives aux administrations financières ou aux autres services des ministères ». — Ce texte était la

(1) *Officiel*, Chambre, *Débats*, p. 2429 et 2430.

reproduction d'un texte précédent de 1879. Il eût mieux valu que le vôtre, à son tour, se bornât à le reproduire ».

De fait, comme le remarque M. Charles Benoist, la formule de l'art. 3 est nouvelle. Dans le décret du 27 décembre 1879 sur les pouvoirs du sous-secrétaire d'Etat des finances, l'art. 4 décidait : « Il pourra être *délégué par le ministre* soit au Sénat, soit à la Chambre des députés, *pour traiter toutes les questions relatives aux administrations financières* ». Et le Décret du 25 janvier 1905 fixant les attributions de sous-secrétaire d'Etat au Ministère des finances décidait aussi, art. 4 : « Le sous-secrétaire d'Etat peut être *délégué par le ministre* soit au Sénat, soit à la Chambre des députés, pour traiter toutes les affaires relatives aux administrations financières ou aux autres services du Ministère ». Les textes visaient donc une *désignation spéciale*. Remarquons d'ailleurs que, dans le système que j'expose, il semble logique de dire que la délégation *par le ministre* était irrégulière, la loi constitutionnelle exigeant une délégation par *décret du Président de la République*.

Quoi qu'il en soit, la formule du Décret du 27 octobre 1906 est nouvelle. Il faut reconnaître qu'elle exprime assez exactement la pratique qui a prévalu. « La jurisprudence, déclare M. Pierre (1), a étendu aux sous secrétaires d'Etat des divers départements ministériels les droits d'entrée et de parole qui sont dévolus aux ministres par la loi constitutionnelle... Le sous-secrétaire d'Etat prend la parole dans l'Assemblée dont il ne fait pas partie au nom du ministre dont il est le collaborateur ; il n'a pas besoin d'être muni d'un Décret du Président de la République pour être entendu, car ce n'est pas à titre de commissaire du Gouvernement, mais en sa qualité de sous-secrétaire d'Etat qu'il a la parole ».

M. Esmein (2) se déclare partisan de la solution qui a prévalu dans la pratique. « Le sous-secrétaire d'Etat, écrit-il, est nommé par le Président de la République ; il tient d'un décret son titre et même ses pouvoirs. Or, ... le Président de la République peut donner, par un décret spécial, pour une décision particulière, l'entrée et la parole dans les Chambres à un citoyen quelconque qu'il nomme ainsi commissaire du Gouvernement. N'a-t-il pas pu donner et donner une fois pour toutes une commission analogue, mais plus générale, au sous-secrétaire par le décret qui l'a institué comme auxiliaire ou suppléant du ministre ? L'utilité même de l'institution disparaît en grande partie, si l'on adopte l'opinion contraire ».

Malgré la grande autorité de M. Esmein, je crois que la thèse qu'il défend est inexacte.

L'argumentation du savant professeur est très faible. Cela est utile, dit-il. Mais la question est de savoir non pas si le décret est utile, mais s'il est légal. Le professeur Esmein dit aussi : « Le Président de la Républiqne n'a-t-il pas pu donner une fois pour toutes une commission plus générale au

(1) *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, n° 640.
(2) *Droit const.*, 4e éd., p. 682.

sous-secrétaire d'Etat » ? Or, c'est justement la question ; et la poser ce n'est pas la résoudre. Il reste donc uniquement ceci que la loi constitutionnelle a minutieusement réglé la question de l'entrée et de la parole aux Chambres et qu'un Décret vient ajouter à cette réglementation. Cela semble inadmissible. Comme le dit M. Romieu, « la prérogative du Président de la République trouve une limite naturelle dans la Constitution ». Si on écarte sur ce point la loi constitutionnelle, il n'y a pas de raison pour ne point l'écarter en ce qui concerne la responsabilité politique et le contre-seing.

§ 3

L'indemnité législative.

Un incident parlementaire a vivement ému l'opinion publique. Le 22 novembre 1906, la Chambre des députés (1) et le Sénat (2) ont voté une proposition de loi ainsi conçue :

« *Article unique.* — Le deuxième paragraphe de l'article 17 de la loi organique du 30 novembre 1875 est remplacé par les dispositions suivantes :

L'indemnité législative est fixée à 15.000 francs par an à partir du 1er janvier 1907. Elle est réglée par le deuxième paragraphe de l'article 96 et par l'article 97 de la loi du 15 mars 1849 ainsi que par les dispositions de la loi du 16 février 1872 ».

Cette proposition a été adoptée dans des conditions toutes spéciales. Au début d'une séance, sans inscription préalable à l'ordre du jour, sans discussion aucune, la Chambre des députés a prononcé d'abord l'urgence, puis, sans désemparer et à mains levées, sans scrutin public, elle a voté le texte que lui présentait le président de la commission de comptabilité, M. Baudon. Sans perdre une minute, — et, sans nul doute, la lettre d'envoi était préparée d'avance, — le président de la Chambre des députés a communiqué au président du Sénat la proposition de loi. Immédiatement, celui-ci, dès le début de la séance, une demi-heure environ après que la Chambre s'était prononcée, saisissait le Sénat. La proposition était renvoyée immédiatement et sans opposition à la commission de comptabilité du Sénat. Deux heures plus tard environ, M. Bassinet, président de ladite commission, faisait son rapport et le lisait. Le Sénat, avec l'empressement qui restera la caractéristique de cette procédure, votait l'urgence et adoptait à mains levées sans scrutin public la proposition de loi. Il y eut au Sénat une discussion, mais elle fut très courte (3) ; elle tient dans l'*Officiel* une colonne et demi.

(1) 2e séance du 22 novembre 1906. *Officiel*, Chambre, Débats, p. 2630.

(2) Séance du 22 novembre 1906, *Officiel*, Sénat, Débats, p. 997 et p. 1008.

(3) La proposition a soulevé les protestations très brèves de MM. Bodinier, Brager de la Ville-Moysan, Halgan, Gauthier (Haute-Saône), Riou et Gaudin de Vilaine.

C'est là un exemple unique de rapidité dans le vote d'une loi. Il restera célèbre dans les annales parlementaires. L'opinion publique ne semble pas avoir apprécié favorablement cette allure vertigineuse donnée à la procédure. Les journaux même les mieux disposés pour le fond de la réforme ont été unanimes à blâmer la précipitation et la clandestinité avec lesquelles les Chambres avaient agi. Des conseils municipaux ont voté des ordres du jour de blâme aux Chambres. Un certain nombre de députés se sont inquiétés de l'effet désastreux qui semble avoir été produit dans l'esprit des électeurs. En conséquence, ils ont résolu de faire revenir la question devant la Chambre et d'instituer après coup un débat sur le fond de la réforme. La discussion du projet de résolution portant fixation des dépenses de la Chambre des députés pour l'exercice 1907 en a fourni l'occasion. A la deuxième séance du 30 novembre 1906 (1), des discours ont été prononcés, dont aucun d'ailleurs n'émane des *leaders* de parti, à l'exception de M. Jaurès. Les premiers rôles n'ont pas cru bon de monter à la tribune. Finalement, par 290 voix contre 218 sur 508 votants, l'augmentation de l'indemnité parlementaire a été maintenue.

L'incident soulève un certain nombre de problèmes de droit constitutionnel. On peut laisser de côté les questions d'opportunité. L'indemnité de 9.000 francs était-elle vraiment insuffisante (2) ? Le moment était-il bien

(1) *Officiel*, Chambre, Débats, p. 2808 et s.

(2) Cette question est exposée comme suit dans le rapport lu à la Chambre par M. Baudon :

« Messieurs, par une progression inverse de celle que suivent et la valeur des choses et les obligations de plus en plus lourdes qu'impose l'accomplissement du mandat parlementaire, l'indemnité législative a été en diminuant. — La Convention nationale l'avait fixée à 36 francs par jour. Avant 1871, à une époque où les Chambres n'avaient ni le rôle, ni les responsabilités qui leur incombent aujourd'hui, l'indemnité parlementaire était de 12.500 francs pour la session ordinaire, et elle s'accroissait d'une indemnité spéciale de 2.500 francs par chaque mois de session extraordinaire. — Au milieu des périls de la patrie, dans la hâte avec laquelle il dut convoquer l'Assemblée de 1871, le gouvernement de la Défense nationale ne pouvait élaborer une loi électorale ; il se contenta de remettre en vigueur le texte de 1849 et, sans examen, l'indemnité se trouva réduite à 9.000 fr. chiffre qui avait été adopté au milieu du dernier siècle et qui, depuis 1871, n'a pas été modifié. — Cependant, les conditions d'existence ont été profondément transformées depuis ce laps de soixante années. Le prix de la vie a plus que doublé. L'Etat l'a si bien compris qu'il a tenu compte dans une large mesure, à ceux qui le servent, de la cherté croissante des choses. Il suffit, pour s'en rendre compte, d'ouvrir le budget de 1849 et le budget de 1907. — Cette progression est la résultante des lois économiques ; on la rencontre partout. — On peut se demander si elles pèsent avec moins de force sur ceux que la volonté du pays enlève pour un temps incertain à leurs affaires que sur ceux qui n'ont qu'à s'abandonner au cours paisible et régulier d'une carrière tracée d'avance.

Si l'on est obligé de constater que l'indemnité parlementaire n'est plus en rapport avec la valeur des choses, un simple examen suffit pour démontrer qu'elle

choisi pour voter l'augmentation alors que le ministre des finances se déclare fort embarrassé pour équilibrer le budget de 1907 ? N'a-t-on pas commis une faute politique en adoptant une procédure telle que beaucoup ont pu penser ou dire que la nouvelle loi avait été votée par surprise, en cachette, dans l'ombre, comme s'accomplit un mauvais coup dont on a à rougir ? (1). Constatons que, sur tous ces points, la Chambre des com-

est encore diminuée par les nécessités onéreuses qui sont imposées aux membres des deux Chambres. Jadis, l'œuvre parlementaire s'accomplissait au siège des pouvoirs publics ; les relations entre les électeurs et les élus n'étaient pas ce qu'elles sont actuellement. La démocratie, plus éclairée, plus jalouse de ses droits, exige une collaboration qui est devenue presque permanente, quotidienne souvent, pour le plus grand bien de la paix sociale. Par suite du développement de la vie politique, des associations de tous genres se sont fondées ; les comités, les sociétés mutualistes, les amicales, les syndicats professionnels et agricoles se sont multipliés, depuis quelques années surtout, et ont amené des contacts de plus en plus fréquents, mais aussi de plus en plus dispendieux, entre les mandataires et les mandants. — Les efforts continus, les déplacements perpétuels qu'ils occasionnent entraînent pour les représentants du pays des charges que leurs prédécesseurs ne connaissaient pas. Ils impliquent la nécessité d'avoir une double installation à Paris et en province, et ils exigent le renoncement absolu, pour la plupart d'entre eux, à tout travail autre que le travail parlementaire. — Il est incontestable qu'une erreur politique a été commise en 1871 ; il importe à la dignité parlementaire qu'elle disparaisse. Il ne s'agit pas d'intérêts personnels ; le problème est plus haut placé. Nous sommes en face d'une question de principe posée par les lois constitutionnelles qui ont dévolu aux deux Chambres l'exercice de la souveraineté nationale. — Par ses votes du mois de mai dernier, le pays a manifesté sa foi profonde dans le régime républicain. Or, la représentation nationale est la base même de la République. Il importe donc que les deux grands corps dont elle se compose ne soient pas laissés dans une situation amoindrie et que ses membres possèdent une indépendance qui leur permette de se consacrer tout entiers, sans regrets ni réserve, à la gestion du patrimoine national et aux intérêts sociaux dont ils ont la garde. — N'est-ce pas aussi l'avenir de la démocratie qui est en jeu lorsqu'il s'agit d'assurer la liberté de ses choix ? Qui pourrait blâmer l'hésitation ou le refus d'un citoyen craignant de consacrer ses forces à la chose publique parce qu'il faudrait sacrifier sa famille en abandonnant le travail ou la profession nécessaire à son existence ou à celle des siens. — Toutes ces vérités ont une telle évidence que déjà, la plus grande de nos assemblées municipales a trouvé juste de relever l'indemnité de ses membres au taux fixé pour l'indemnité parlementaire et, cependant, elle délibère dans la ville même qui la nomme. — Dans la précédente législature, le bureau de la Chambre s'était plusieurs fois prononcé pour le relèvement de l'indemnité. Dès le début de la présente législature, et récemment encore, le bureau a renouvelé son avis. C'est donc avec confiance que votre commission de comptabilité vous apporte un texte qui permettra de rétablir l'indemnité législative au mieux du rôle supérieur et des grands services que la Constitution républicaine assigne à nos deux Chambres. A l'unanimité, votre commission de comptabilité vous demande de voter l'urgence et la discussion immédiate de la proposition de loi... »

(1) Ce sont les expressions employées par M. le député Chaumet (2e séance du

munes anglaise a montré plus de sagesse politique. Saisie de la question de l'indemnité parlementaire au début de l'année 1906, la Chambre des communes a longuement discuté le problème ; elle a même voté le principe de l'indemnité. Mais étant donné les charges du pays, sur la demande du gouvernement, elle a renvoyé à des jours meilleurs l'application pratique de la solution pour laquelle elle venait de manifester sa sympathie.

Les questions de droit constitutionnel que soulève la loi votée le 22 novembre 1906 sont nombreuses. Une seule est capitale :

« Les membres du Parlement pouvaient-ils, au cours de la législature, statuer sur la majoration de leur propre indemnité ? ne devaient-ils pas faire une loi qui ne serait applicable qu'aux législatures ultérieures ? En d'autres termes, la loi adoptée le 22 novembre 1906, ne viole-t-elle pas le *contrat de mandat* conclu par les électeurs avec leurs élus » ?

I

Avant d'examiner cette question capitale, débarrassons-nous des questions secondaires.

Première question. — En matière d'augmentation de la dotation budgétaire, le vote au scrutin public est-il obligatoire?

C'est une question de règlement. M. Pugliesi-Conti a soutenu l'affirmative. Le président de la Chambre des députés, M. Brisson, a conclu dans le sens de la négative. Non seulement la loi de principe n'était pas soumise au scrutin public, mais encore les crédits à *inscrire* au budget de 1907 pour l'application de la loi de principe n'y sont pas soumis davantage (2e séance du 30 novembre 1906, *Officiel*, Chambre, Débats, p. 2810).

Voici comment s'est exprimé le Président Brisson sur cette distinction entre les crédits *supplémentaires* sur un budget en cours d'exercice, et les crédits d'un budget non voté.

« S'il s'était agi d'une augmentation de crédits portant sur un budget déjà voté, le scrutin public ne se serait pas imposé sur la proposition présentée à la Chambre le 22 novembre ; mais, *après l'adoption de la loi de principe*, ce que la Commission aurait dû faire, ç'aurait été de proposer d'abord une majoration analogue à celle qu'elle nous propose aujourd'hui, et ensuite de faire suivre ce vote, immédiatement d'une demande de crédits supplémentaires. Et alors, *sur les crédits supplémentaires isolés*, un scrutin public aurait été de droit.... Aujourd'hui, de quoi s'agit-il ? Il s'agit de déterminer le chiffre d'une dépense à inscrire au chapitre d'*un budget non voté*, du budget de 1907.... Dans ce projet de budget de 1907, qui compte à peu près 850 chapitres, il y a beaucoup de majorations résultant

30 novembre 1906. *Officiel*, Chambre, Débats, p. 2817). D'ailleurs, M. Chaumet protestait contre cette accusation possible. Dans les explications présentées après coup à la tribune, on a dit que « le bureau avait obéi simplement à des nécessités morales; il voulait éviter un débat douloureux où des dignités apparaissant de loin comme grandes allaient peut-être être brisées pour de vulgaires questions d'intérêt ».

de l'application de lois votées, soit en 1906, soit antérieurement, et aucune de ces majorations n'exigera *d'office* un scrutin séparé. C'est dans ce cas que nous nous trouvons aujourd'hui ».

Deuxième question. — Après le vote de la loi, la Chambre des députés pouvait-elle remettre en question la loi votée quelques jours auparavant?

M. le député Baudon, dans son rapport au nom de la Commission de comptabilité sur une motion de M. Quilbeuf, a soutenu la négative.

« D'après l'article unique de sa proposition, M. Quilbeuf demande que la loi du 22 novembre sur l'indemnité parlementaire ne reçoive son exécution qu'à partir de la prochaine législature. Elle tend, en effet, à suspendre la mise en vigueur de la loi du 22 novembre dernier. Elle s'inspire d'un scrupule très honorable, mais elle est directement contraire aux principes généraux du droit public et aux règles spéciales qui sont établies par la Constitution de 1875. Il n'y a jamais eu d'exemple d'une loi modifiée ou rapportée avant d'avoir été appliquée. — Un Parlement qui procéderait ainsi se dépouillerait lui-même de toute autorité, et nous nous demandons quelle force auraient les lois si elles revêtaient un tel caractère de fragilité. Même en ce qui concerne nos délibérations intérieures, il n'est jamais permis de demander à l'Assemblée de se déjuger. Les votes qu'elle a émis sont tenus par elle comme définitivement acquis. — Un amendement adopté par une seule Chambre ne peut être, dans cette Chambre, l'objet d'une demande de rejet ou de modification. Le texte rejeté par une seule Chambre ne peut plus être repris par l'autre avant un délai déterminé par les règlements, et l'on voudrait qu'une loi adoptée le même jour par les deux Chambres, consacrée par un décret du président de la République, fût frappée de caducité au lendemain de sa promulgation ! — Il ne faut pas oublier, non plus, que la Constitution a conféré aux deux Chambres la plénitude du pouvoir législatif. Ne porterions-nous pas atteinte à la Constitution elle-même en suspendant l'exécution d'une loi régulièrement promulguée ? — La proposition de M. Quilbeuf, qui a pour but de reporter en 1910 l'application de la loi sur l'indemnité parlementaire, ne tend à rien moins qu'à subordonner, dans quatre ans, le choix du corps électoral à la question de savoir quelle est la somme nécessaire aux représentants du pays pour vivre et pour remplir avec dignité les obligations de leur mandat. — Nous vous demandons s'il est possible de livrer une pareille question aux surenchères électorales sans compromettre l'un des principes fondamentaux du régime républicain, sans rétablir indirectement le cens que la Révolution de 1848 avait aboli. Inviter légalement le pays à faire les prochaines élections sur le chiffre de l'indemnité parlementaire, n'est-ce pas donner un injuste privilège aux candidats favorisés par la fortune et instituer à leur profit une sorte de candidature officielle du plus mauvais aloi ? — On a dit aussi qu'une fois les élections faites, les Chambres n'ont plus le droit de modifier le taux de l'indemnité. Cette question est bien cependant du domaine législatif, comme toutes celles qui ne sont pas réservées au pouvoir souverain du Congrès ».

La thèse juridique de M. Baudon me paraît insoutenable. La loi pouvait être l'objet d'une demande d'abrogation ou de modification immédiate. Et il n'est pas sans exemple que des lois aient été abrogées ou suspendues avant toute application. Ainsi, la loi du 18 décembre 1872 a abrogé avant toute mise en vigueur la loi du 28 juin 1872 qui établissait un impôt sur

le revenu des créances hypothécaires. De même, la loi du 18 juillet 1892 dont l'article 1er supprimait la contribution des portes et fenêtres et la remplaçait par une taxe représentative *à partir du 1er janvier 1894*, a été suspendue avant toute application.

Mais si l'argumentation de M. Baudon n'est pas fondée, il n'en est pas moins certain, à mon avis, que la Chambre ne pouvait pas, en refusant de voter les crédits, arrêter l'exécution de la loi votée le 22 novembre 1906. En vertu de cette loi, chaque député a le pouvoir légal, à partir du 1er janvier 1907, de réclamer une indemnite calculée sur le taux de 5.000 francs par an. Le fait que le budget ne prévoit pas des crédits suffisants peut bien avoir quelque importance *au point de vue du paiement*, il n'en a aucune au point de vue de la naissance de la créance (1). Chaque député, en exerçant le pouvoir organisé par la loi de novembre 1906, fait naître à son profit, par sa seule manifestation de volonté, une créance, un droit subjectif intangible. La naissance de ce droit subjectif n'est pas subordonnée au vote des crédits par le Parlement. C'est le devoir strict des agents compétents pour constater les créances de ce genre — dans l'espèce, les questeurs et la commission de comptabilité — de reconnaître la créance. Comme conclusion, le seul moyen régulier pour arrêter l'exécution de la loi de novembre 1906 était de l'abroger expressément par une loi contraire.

Troisième question. — Les membres du Parlement hostiles à l'augmentation et qui ont voté contre l'augmentation ont-ils le droit de renoncer par avance à toucher l'indemnité telle qu'elle est fixée par la nouvelle loi ?

Certains l'ont cru (Voir la discussion à la séance du 30 novembre 1906) (2). Mais c'est à tort ; nul ne peut *renoncer par avance* à l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi, attendu que la loi est générale ; il ne dépend pas d'une volonté individuelle de lui enlever son caractère de généralité. L'art. 38 de la Constitution du 4 novembre 1848 donnait expressément cette solution, qui allait de soi : « Chaque représentant du peuple reçoit une indemnité *à laquelle il ne peut renoncer* ». Par ces derniers mots, il faut entendre que le député ne peut *par avance* renoncer à son indemnité. Mais rien n'empêche un député, au fur et à mesure qu'il est dans les conditions pour faire naître le droit subjectif à l'indemnité, — c'est-à-dire à l'expiration de chaque mois, — de ne point exercer son pouvoir légal, de ne point réclamer l'indemnité, ou de l'exercer, de faire naître la créance et de la céder à un individu ou à un groupe d'individus.

(1) En ce sens, Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances*, 2e édition, I, p. 168.

(2) Cpr. le discours de M. Chaumet et les interruptions de MM. A. Zévaès, Louis Ollivier, *Officiel*, Chambre, *Débats*, p. 2817, 3e colonne.

II

La question importante soulevée par la loi de novembre 1906 sur l'indemnité législative est la suivante :

Les membres d'un Parlement pouvaient-ils, au cours de la législature, statuer sur la majoration de leur propre indemnité ?

La question est importante parce qu'elle soulève en plein le problème de la nature juridique du lien qui unit les membres du Parlement au corps électoral.

On a nié le pouvoir des Chambres en invoquant la théorie du mandat. Il y a, a-t-on dit, « un véritable pacte » qui lie les députés au pays ; « le pacte de *mandataires* tenus de remplir jusqu'au bout les conditions de leur mandat ». Dès lors, « pareille entreprise constituerait une véritable rupture de contrat » (1).

Cette thèse a été déjà développée toutes les fois que la question de l'indemnité a été portée devant les Chambres. En 1879, le Bureau de la Chambre des députés fut appelé à rechercher si tous les députés *validés ou non* avaient le droit de toucher l'indemnité législative. Le président de la Chambre Gambetta déclara à cette occasion : « Un député est député du jour où il a reçu de ses concitoyens une majorité suffisante... ; il est investi d'un *mandat*.... Le Bureau est appelé à examiner si la question posée doit être résolue d'après le droit commun. Or, le droit commun, *c'est qu'au mandat est attachée une indemnité*... Il y a concordance parfaite entre l'exercice, même limité, du *mandat*, et l'attribution d'une indemnité ».

En 1899, dans la séance du 24 mars 1899, alors qu'il s'agissait de l'augmentation de l'indemnité législative, M. le député Dejeante, au nom d'un certain nombre de ses collègues socialistes, donna lecture d'une déclaration où il était dit : « Le montant actuel de l'indemnité parlementaire actuel était connu par tous les candidats ainsi que par tous les élus avant les élections générales de 1898 ; il était du droit le plus élémentaire et du devoir le plus strict de la part de tous ceux qui trouvaient cette indemnité insuffisante de consulter au préalable les électeurs pour savoir s'ils consentaient à supporter cette nouvelle charge de plusieurs millions au profit de leurs élus ». Enfin la théorie du contrat de mandat a été exposée en termes catégoriques le 30 novembre 1906 par M. Pugliesi Conti (2), par M. de Rosanbo (3),

(1) Les termes rapportés au texte sont extraits du discours prononcé par M. le député Pugliesi-Conti à la 2e séance du 30 novembre 1906.

(2) Voir *suprà*, les termes dont s'est servi M. Pugliesi-Conti.

(3) « Il y a eu un contrat passé ; nous n'avons pas le droit de le violer ». En conséquence, M. de Rosanbo réclamait la dissolution de la Chambre, afin que la question fût posée au pays.

par M. Jules Coutant (1) et, quelques jours plus tard, par M. Quilbeuf (2).

Que vaut cette théorie ? Y a-t-il vraiment un contrat de mandat entre les électeurs et les élus ? Et s'il y a mandat, quelle en est la nature exacte ?

La théorie du contrat de mandat, a pour elle la tradition historique. C'est la théorie romaine. C'est la théorie adoptée en Angleterre et en France pour les premières assemblées représentatives : Chambre des Communes, Etats généraux. Alors « il parut juste que les députés fussent indemnisés des frais et dépenses de voyage, séjour, logement et nourriture qu'ils étaient obligés de faire dans l'intérêt d'autrui, c'est-à-dire de leurs commettants. Cela résultait d'ailleurs de la théorie du mandat civil qui réglait alors les rapports des uns et des autres » (3).

Mais la théorie du *contrat* de mandat est-elle encore celle du droit positif français actuel ?

D'après l'opinion dominante, la théorie consacrée par le droit positif français n'est plus celle d'autrefois; c'est celle du *gouvernement représentatif* pur. En d'autres termes, les électeurs nomment les élus. Ce fait, le rôle des électeurs est terminé : les élus n'ont pas plus à se préoccuper des opinions des électeurs que les juges n'ont à se préoccuper de l'opinion du Président de la République qui les a nommés; les uns et les autres doivent prendre les décisions qu'ils estiment les meilleures, même si elles sont, en fait, contraires au vœu de celui ou de ceux qui les ont nommés : « Les députés, écrit le professeur Esmein (4), ont une entière indépendance, une pleine liberté d'appréciation, quant à l'exercice de leurs pouvoirs et quant aux actes qui rentrent dans leurs fonctions, tant que celles-ci ne sont pas arrivées à leur terme légal... Ils doivent agir en conscience pour le mieux et dans l'intérêt général ; mais pour atteindre ce but, toute liberté leur est laissée dans les limites de la Constitution ».

Incontestablement, avec ce système, le pouvoir des députés et sénateurs d'augmenter, au cours de la législature, leur propre indemnité, ne fait pas de doute. Et de même que certains jurisconsultes anglais (5) considèrent comme parfaitement régulier le vote du *Septennial Act* en 1716, — par lequel le Parlement porta de 3 à 7 années la durée des pouvoirs des membres de la Chambre des Communes et décida que la loi s'appliquerait aux députés alors en fonctions, — de même les députés et sénateurs français ont pu porter le chiffre de leur indemnité législative de 9 à 15.000 francs.

(1) « Quand je me suis présenté devant le corps électoral, j'ai contracté vis-à-vis de lui l'engagement de le représenter de mon mieux au prix de 9.000 francs par an ».

(2) Proposition tendant à ce que l'augmentation n'ait d'effet qu'à partir de ce pouvoir législatif. Voir *suprà*, p. 759.

(3) Esmein, *Droit const.*, 4e édition, p. 817.

(4) *Droit const.*, 4e édition, p. 68. Le passage est écrit pour l'Angleterre ; mais, dans l'esprit de l'auteur, tel est certainement le droit français actuel.

(5) Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, édition française, p. 40et s.

Il n'est là rien de contraire aux principes du droit constitutionnel français. Même si l'on croit que les députés et sénateurs ont commis une faute politique, il est certain qu'ils ne se sont rendus coupables d'aucune illégalité, d'aucun excès de pouvoir. La loi est peut-être inopportune ; incontestablement, elle est parfaitement régulière.

Telles sont les conclusions auxquelles conduit le principe du Gouvernement représentatif pur.

Mais on a soutenu que le droit constitutionnel français actuel reposait non point sur la théorie du Gouvernement représentatif pur, mais sur la théorie du *mandat représentatif*. Après avoir montré que la théorie du mandat avait été celle des hommes qui ont rédigé les Constitutions de la période révolutionnaire, le professeur Duguit enseigne que les règles du droit français actuel ne peuvent s'expliquer que par la théorie du *mandat représentatif*. « D'après cette théorie (élaborée en 1789 et 1791), la nation est une personne titulaire de la souveraineté ; elle donne mandat à une autre personne, le Parlement, de l'exercer en son nom. Il y a un véritable mandat ; les deux sujets du mandat sont : la nation, d'une part, qui est le mandant, le Parlement d'autre part, qui est le mandataire » (1). Le professeur Duguit combat la thèse de M. Esmein. « De tout ce qu'a écrit M. Esmein... il semble ressortir que dans sa pensée le génie du Gouvernement représentatif consiste essentiellement dans l'absorption de la volonté nationale par l'oligarchie parlementaire. Cette conception n'est pas pour déplaire aux politiciens de profession. Nous nous faisons une autre idée du régime représentatif et nous croyons que tous les procédés propres à assurer la *conformité exacte et constante* de la volonté particulière à la volonté naturelle sont excellents et conformes à l'essence même du régime représentatif » (2). Ces procédés ne s'expliquent que s'il y a entre les électeurs et les élus un mandat.

Seulement, il faut bien s'entendre sur la nature de ce mandat. Il n'y a pas mandat donné par chaque circonscription électorale à son élu. « Le député, écrit le professeur Duguit (3), en droit ne doit aucun compte aux *électeurs de la circonscription qui l'a nommé* ; cette circonscription n'a aucun droit ; lui en reconnaître, ce serait contraire au principe même de la souveraineté nationale une et indivisible ». Le droit français n'admet pas la doctrine du mandat impératif qui suppose que le député est le mandataire de la circonscription, c'est-à-dire du groupe d'électeurs qui l'a nommé. Il y a mandat, mais mandat donné par la nation toute entière au Parlement tout entier. « *L'assemblée tout entière*, écrit le professeur Duguit, *doit rendre compte au corps électoral tout entier du mandat qu'elle a reçu.* » L'idée de mandat étant le fondement même de la théorie française du régime représentatif, il en résulte, déclare le professeur Duguit, que

(1) Duguit, *Droit const.*, 1907, p. 305.
(2) Duguit, *Droit const.*, 1907, p. 301.
(3) Duguit, *Droit constitutionnel*, 1907, p. 308.

« les députés ne peuvent pas décider arbitrairement, parce que l'*assemblée qu'ils composent doit décider conformément au mandat qu'elle a reçu de la nation*, « conformément au vœu national », suivant l'expression de Siéyès ». Par là s'expliquent diverses règles du droit constitutionnel français qui, dans le système du gouvernement représentatif pur tel que l'expose M. Esmein, sont inexplicables. « Avec la théorie qui soutient que le député est complètement indépendant de ses électeurs, déclare le professeur Duguit (1), on ne peut expliquer la pratique qui est suivie en France.... et d'après laquelle le vote des députés a lieu au scrutin public, afin que les électeurs connaissent le sens de leur vote et puissent, s'il y a lieu, leur demander des explications ». Et de même, « les élections générales, qui doivent avoir lieu à des époques assez rapprochées, ont précisément pour but de permettre à la nation d'apprécier la manière dont les représentants ont exécuté le mandat qu'elle leur avait donné... De même,... la dissolution du Parlement par le chef de l'Etat... permet au peuple de dire si le Parlement s'est conformé au mandat donné » (2). Enfin, « en fait, par la force même des choses, des liens particulièrement étroits unissent les députés à leurs circonscriptions. Ces liens deviendront de plus en plus forts à mesure que les partis s'organiseront plus complètement et surtout quand sera établie, dans un avenir prochain probablement, la représentation proportionnelle. La reconnaissance de ces relations particulièrement étroites entre le député et sa circonscription se concilie ... très bien avec le système du mandat représentatif tel que nous le comprenons et tel qu'il nous paraît résulter des lois françaises ; mais elle est inconciliable avec le système du mandat représentatif tel que l'expose M. Esmein. Une théorie juridique qui méconnaît aussi complètement des faits patents est par là même condamnée ; toute théorie juridique qui ne s'adapte pas exactement aux faits est sans valeur » (3).

A mon avis, la vérité se trouve entre les deux systèmes défendus l'un par M. Esmein, l'autre par M. Duguit. Comme le reconnaît lui-même ce dernier auteur, les faits ne cadrent pas exactement avec la théorie du *mandat représentatif* telle qu'il l'expose. « Dans la doctrine du mandat représentatif, avoue-t-il, logiquement les députés ne devraient rien être, et en fait ils sont et font tout » (4). Il y a là une objection décisive. Je crois qu'il faut retoucher la théorie en tenant compte de ce fait indéniable.

Voici ce qu'on peut dire. Les faits montrent qu'en France, à l'heure actuelle, les gouvernants sont constitués par la réunion de deux éléments (5) : 1° La majorité du corps électoral du pays tout entier ; ce sont les *gou-*

(1) *Op. cit.*, p. 309.
(2) *Op. cit.*, p. 308 et 309.
(3) Duguit, *op. cit.*, p. 309.
(4) Duguit, *op. cit.*, p. 310.
(5) C'est l'opinion exposée pas le professeur Duguit, dans son livre, *l'Etat, les gouvernants et les agents*, 1903, p. 216 et s.

vernants primaires; 2° la majorité des membres des deux Chambres ; ce sont les *gouvernants secondaires*. Aucun de ces éléments n'est, à lui seul, la plus grande force du pays. Les gouvernants primaires ne sont pas tout. Et, d'autre part, les gouvernants secondaires ne sont pas, — les faits le prouvent, — de simples mandataires du corps électoral. Ils ont, comme les premiers, une force sociale propre ; ils n'ont seulement une force d'emprunt. C'est la collaboration harmonieuse de ces deux groupes représentant deux forces sociales distinctes que reconnaissent, qu'organisent et que réglementent les lois constitutionnelles et les lois organiques françaises. Par là s'expliquent, d'une part, toutes les institutions du droit positif français auxquelles le professeur Duguit fait allusion ; d'autre part, si le mandat du député n'est pas un mandat ordinaire au sens technique qu'a ce terme dans la langue du droit, c'est par cette dualité de gouvernants qu'il faut l'expliquer. Si le mandat ordinaire est beaucoup plus précis et bien moins général que le mandat politique, c'est parce que le mandataire tire tous ses pouvoirs de la seule volonté du mandant. Au contraire, l'imprécision, la généralité du mandat politique manifestent la force sociale propre des députés et sénateurs, cette force sociale distincte de celle du corps électoral. Voilà pourquoi le mandat politique ne peut pas être impératif : c'est le mandat non pas de faire tel ou tel acte, mais de légiférer et d'administrer pour le mieux en tenant compte du vœu de la nation. Il faut tenir compte du vœu de la nation parce que le corps électoral représente une autre force sociale propre. L'œuvre législative, c'est la résultante et la combinaison des idées propres de la majorité du collège électoral et des idées propres de la majorité parlementaire. Voilà pourquoi le Parlement n'excède pas son mandat en votant une loi sur laquelle la majorité du corps électoral est indécise, ou sur laquelle l'opinion publique ne s'est pas prononcée.

Je crois aussi que, en droit positif français, la discussion publique, la formalité des deux lectures, la dualité des Chambres, en un mot la procédure législative avec toutes ses lenteurs calculées, tout cela n'a pas seulement pour but, comme on le dit quelquefois, de protéger *les élus* contre leurs mouvements irréfléchis ; cela a aussi pour objet d'éclairer l'opinion publique, de permettre aux électeurs de se faire une opinion, de fournir des indications à leurs élus et d'exercer sur eux une certaine pression. Les élus méconnaissent tout ceci en escamotant la discussion d'une question, en adoptant une procédure qui ne laisse aux électeurs ni le temps de les éclairer, ni le temps de peser sur leurs élus.

J'estime enfin que cette idée de collaboration explique pourquoi la sanction de la violation du devoir qui incombe aux élus de tenir compte du vœu de la majorité des électeurs, ne peut pas être la nullité de l'acte accompli par le Parlement. Ce n'est pas seulement à raison des inconvénients pratiques qu'aurait cette nullité. C'est parce que la loi n'est pas l'œuvre de mandataires purs et simples, uniquement chargés d'exprimer la volonté de leurs mandants. C'est ailleurs que doit se trouver la sanc-

tion. Dans l'état actuel du droit positif français, il n'y a que trois sanctions, d'ailleurs inégalement efficaces : 1° la faculté pour les électeurs de ne point réélire les députés qui ont méconnu leur devoir ; 2° le pouvoir du Président de la République, sur l'avis conforme de ses ministres et du Sénat, de renvoyer les députés devant les électeurs (droit de dissolution) ; 3° le pouvoir du Président de la République, avant de promulguer la loi, de demander aux Chambres une deuxième délibération. De ces trois sanctions, les deux dernières sont inapplicables en l'état actuel des choses. Quant à la première, on peut estimer qu'elle est insuffisante parce que, comme dans l'espèce, elle peut être tardive. Les électeurs peuvent n'avoir à se prononcer sur la conduite de leurs élus qu'un assez grand nombre d'années après que la décision aura été prise. Plus efficace serait le *veto* populaire ou referendum facultatif, c'est-à-dire le pouvoir confié à un certain nombre d'électeurs de demander dans un certain délai que la loi, avant d'être appliquée, soit soumise à la sanction populaire. Etant donné le régime constitutionnel français actuel, qui repose sur la collaboration des députés et des électeurs, le *veto* populaire apparaît comme le couronnement logique et nécessaire de toutes les règles destinées à assurer la collaboration harmonieuse du Parlement et de la nation.

Appliquons ces idées à la question de l'indemnité parlementaire. Manifestement, il est insoutenable de prétendre que l'indemnité parlementaire ait un caractère contractuel. La loi qui fixe l'indemnité n'est pas une offre faite par le Parlement et acceptée par le pays. C'est un acte unilatéral (1). Mais le Parlement n'a-t-il pas méconnu le « vœu national » et n'a-t-il pas ainsi excédé ses pouvoirs en votant la loi du 23 novembre 1906 ? Le vœu national n'était point contraire à la mesure. Certains mêmes soutiennent qu'il y est favorable. Ce n'est qu'au cas où la loi eût été en contradiction certaine avec le vœu national que les députés et sénateurs auraient eu l'obligation stricte, juridique, de s'incliner, sans d'ailleurs que la sanction fût la nullité de l'acte. Or tel n'était pas le cas. On a dit qu'il eût été plus correct de ne voter la loi qu'à la fin de la législature, afin de permettre aux électeurs de faire connaître le « vœu national ». Mais il ne peut être question d'arrêter à tout instant la procédure législative sous le prétexte de consulter les électeurs. Ce serait méconnaître la force sociale propre des élus.

Par contre, un reproche qui me paraît tout à fait fondé, c'est celui qui est dirigé contre la rapidité et la clandestinité de la procédure employée. Les députés et sénateurs ont méconnu gravement les obligations qu'ils ont envers le corps électoral, en escamotant la discussion, en empêchant le pays d'exercer son influence légitime sur le sort de la loi. Et, de l'avis à peu près unanime, n'est-ce pas là le plus gros grief — sinon le seul grief — qui ait été articulé contre la loi votée le 22 novembre 1906 ?

TH. LEBRUNS,
Docteur en Droit.

(1) Cpr. *infrà*, p. 796.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Les règlements des Assemblées législatives, par Félix Moreau, professeur de droit administratif, et Joseph Delpech, professeur agrégé de droit public à l'Université d'Aix-Marseille. — 2 gr. vol. in-8° de la Bibliothèque internationale de droit public publiée sous la direction de Max Boucard et Gaston Jèze, Paris, Giard et Brière, édit., 1906, 30 fr.

Pour rendre compte d'une façon plus intéressante de ce recueil de règlements qui vient de paraître, j'avais eu d'abord la pensée d'examiner les points les plus importants parmi ceux que nous présentent en abondance ces deux volumes bourrés de renseignements utiles. J'ai reculé devant la grandeur de la tâche. C'est, en effet, tout un traité de droit constitutionnel qu'il m'eût fallu écrire, car il n'est guère de partie du droit qui ne soit touchée par cet ouvrage. Il me faudra donc me borner à dire d'une façon générale, sans entrer dans les détails, tout le bien que je pense de cette publication et les raisons pour lesquelles elle apparaît à mon sens comme un complément nécessaire du texte des constitutions étrangères pour tous ceux qui veulent se livrer à l'étude si attrayante du droit constitutionnel comparé.

Les deux volumes dont elle se compose embrassent un nombre d'Etats considérable : d'abord tous ceux d'Europe, à l'exception seulement du Portugal, du Danemark et des Etats balkaniques, — et à part aussi, bien entendu, ceux qui, comme la Russie et la Turquie, ne pratiquant pas jusqu'ici le gouvernement représentatif, n'ont pas eu encore à élaborer de règlements pour des Chambres qui n'existent pas, ou du moins, quant au premier de ces pays, commencent à peine à fonctionner, — et de plus les Etats-Unis d'Amérique. Tous ces Etats sont rangés par ordre alphabétique. Le tome Ier comprend l'Allemagne (Empire allemand et Prusse), l'Angleterre, l'Autriche-Hongrie (règlements des Délégations, du Parlement autrichien et du Parlement hongrois), et la Belgique. Le tome II contient les règlements de la Chambre unique ou des deux Chambres des Etats suivants : Espagne, Etats-Unis, France, Grèce, Italie, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse. Pour ce dernier Etat, comme pour l'Empire allemand, il a fallu examiner successivement ce qui a trait à l'Etat fédéral (Confédération helvétique) et aux Etats particuliers; mais, pour éviter d'encombrer le volume de répétitions inutiles, trois cantons seulement ont été pris comme types parmi ceux de législation différente : les cantons de Berne, Fribourg et Haut-Unterwald.

Pour chacun de ces Etats, le chapitre qui lui est consacré contient, dans

un ordre méthodique, d'abord les textes constitutionnels, mais seulement les articles relatifs au règlement, pour éviter un double emploi avec les excellents recueils des Constitutions étrangères que nous avons déjà. C'était là la partie la plus facile de la tâche qu'ont assumée M. Moreau et Delpech. Cette tâche se compliquait déjà avec la deuxième partie, contenant les textes organiques et législatifs consacrés à des questions d'ordre règlementaire dans les Etats où il en existe : la recherche de ces textes épars dans l'ensemble des lois de tout genre n'était pas toujours chose facile ; et, autant qu'il m'a été possible de le vérifier là où j'étais à même de le faire, elle a été réalisée avec une exactitude scrupuleuse par les deux savants auteurs. Enfin une troisième partie contient les règlements proprement dits quand il en existe, et, à défaut de recueil logiquement coordonné de règles parlementaires, les résolutions votées successivement par la ou les Chambres et présentant un certain caractère de permanence. En certains pays, cette dernière catégorie de textes est extrêmement développée : en Angleterre, par exemple, les *Standing Orders* — ainsi nommés parce qu'ils subsistent jusqu'à ce qu'ils aient été abrogés, par opposition aux *Sessional Orders*, qui ne valent que pour la session ou la législature pendant laquelle ils sont pris, — les *Standing Orders* de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes relatifs aux affaires publiques et aux bills privés ne comprennent guère moins de trois cents pages de texte compact. Il y a là une masse énorme de documents qu'il faut savoir gré à MM. Moreau et Delpech d'avoir réuni en deux gros volumes très maniables et dont un Index alphabétique complet et sûr rend la consultation fort aisée. Aussi tous ceux qui connaissent les difficultés de toute espèce auxquelles on se heurtait trop souvent, lorsqu'on désirait consulter des textes de ce genre, apprécieront une publication qui met à la portée de tous, dans un ordre méthodique, des textes où parfois les jurisconsultes nationaux eux-mêmes ont peine à se reconnaître, comme ce fut le cas plus d'une fois en Angleterre pour les *Standing Orders* de la Chambre des Communes.

Qu'il y ait là des documents considérables au point de vue de leur seule ampleur, et que ces documents présentent parfois une très grande importance juridique, c'est ce que suffit à montrer un coup d'œil jeté sur les matières qui s'y trouvent traitées. Exercice du droit de pétition, droits d'initiative et d'amendement, questions et interpellations, police et clôture des débats, modes de votation, vérification des pouvoirs, mise en accusation des ministres, voici quelques-uns des points importants traités dans la plupart de ces règlements ; et, quant aux points relativement secondaires, bien qu'encore fort intéressants, je cite presque au hasard l'organisation des commissions, le mode de nomination du bureau, les formalités de la déclaration d'urgence, les règles relatives aux deux ou trois lectures, celles qui ont trait aux mesures disciplinaires prises contre les membres des Chambres, aux autorisations de poursuites, enquêtes, congés, messages, etc.... Sur certaines de ces institutions le règlement jette un jour nou-

veau : telle de ses dispositions fait mieux comprendre un point obscur d'une constitution, ou, au contraire, montre que telle ou telle prescription constitutionnelle est éludée, parfois rendue presque inopérante, parfois simplement atténuée ou à l'inverse aggravée. Peu nombreux seront donc ceux qui, ayant fait du droit constitutionnel comparé, ne reconnaîtront pas que certains points jusque-là douteux du droit constitutionnel et surtout de la pratique constitutionnelle d'un Etat se trouvent éclaircis par la lecture de la disposition du règlement qui y a trait.

Cette brève revue suffit à montrer l'importance du travail accompli par MM. Moreau et Delpech, qui ont eux-mêmes signalé dans un succint et suggestif avertissement comment, tandis que la Constitution détermine en grande partie la procédure parlementaire, tant par les limites, périodes et modalités fixées à l'activité des Chambres que par l'influence de la forme du gouvernement sur les choses politiques, la réaction de la coutume parlementaire sur la constitution n'est pas moins forte, soit que l'efficacité est le sort même des règles dépende en grande partie de leur mise en œuvre conditionnant tout à la fois le rendement effectif des pouvoirs publics et l'effet des règles constitutionnelles, soit que la procédure parlementaire modifie même le sens de la constitution. Au reste, ce n'est pas à tort que l'on a souvent parlé de la révision constitutionnelle par voie de réforme du règlement des Chambres. Qu'il s'agisse de la mise en jeu de la responsabilité ministérielle, parfois trop facilitée ou, au contraire, étroitement limitée par la réglementation des droits de question et d'interpellation ; qu'il s'agisse de l'action effective des membres du Parlement en matière législative et financière, action qui peut être fort restreinte ou, au contraire, accrue dans des proportions parfois excessives par un simple article du règlement, — et nous avons eu récemment en France un exemple de ces variations en matière financière, — certaines dispositions des règlements des Chambres peuvent avoir une importance pratique beaucoup plus grande que bien des textes constitutionnels et être plus utiles à connaître pour acquérir une notion exacte du fonctionnement des institutions politiques d'un Etat. A ce point de vue, une publication complète et exacte des règlements des Chambres des divers pays ouvre des voies nouvelles ou du moins apporte de nouvelles facilités à l'étude du droit public comparé.

Cette étude des règlements des Chambres présente enfin d'autant plus d'importance que le droit public est en grande partie, même dans les Etats à constitution écrite, un droit coutumier reposant autant sur des usages ou des textes d'une nature toute particulière, — comme précisément les règlements ou résolutions des Chambres, sortes de lois unilatérales, — que sur des textes de lois proprement dites, constitutionnelles ou ordinaires. Or, on peut dire que pratiquement, à certains points de vue du moins, les règlements ou résolutions des Chambres sont intermédiaires entre la loi et la coutume ; ils sont parfois une sorte de coutume particulière à une assemblée, une coutume constatée par écrit, qui évolue et se transforme librement sous la pression des circonstances, sans formalités compliquées

et presque sans constatation officielle. Cela est si vrai que parfois la délimitation est difficile à faire entre le règlement écrit, officiellement codifié, et la simple déclaration d'un usage en vigueur, donc la vraie coutume, qui ne cesse pas de l'être parce qu'elle est constatée — je ne dis pas officiellement promulguée — dans un texte écrit. Ceci se remarque surtout dans les pays, comme l'Angleterre, où les règles parlementaires ne se présentent pas sous forme de codification méthodique véritable, mais bien de simples recueils de résolutions dont certaines seulement s'imposent jusqu'à abrogation, et qu'il est parfois difficile de distinguer des résolutions passagères, valables seulement pour une session ou pour une législature. Même dans les pays à règlement proprement dit, officiellement promulgué, il arrive parfois que la coutume véritable, non écrite, côtoie le règlement officiel et vient le limiter, quand ce n'est même le contredire sur certains points : c'est ce qui s'est produit dans les pays, comme la France, où s'est introduit pour les membres des Chambres le vote par procuration, parfois malgré des articles du règlement qui semblent bien l'exclure. Ces modifications purement coutumières, un recueil de règlements écrits ne peut, bien entendu, les donner : mais elles sont relativement rares, à raison même de la facilité avec laquelle le règlement peut être modifié; et quant aux modifications expresses, l'on voit par les dates des dernières réformes indiquées que les auteurs du recueil ont poussé les recherches jusqu'à la dernière limite possible.

En livrant au public des documents aussi importants et qu'il lui est souvent si difficile de se procurer, les deux savants auteurs ont rendu un réel service aux études de droit public. C'est là un éloge dont on a souvent abusé, mais qui est certes ici mérité. Leur travail n'avait encore été entrepris, à ma connaissance, dans aucune langue. La langue française, encore aujourd'hui la plus répandue dans le monde savant, était d'ailleurs tout indiquée pour une publication de ce genre, comme elle l'était pour celle de l'*Annuaire de législation étrangère* ; et il faut remercier MM. Moreau et Delpech d'avoir, avec l'aide précieuse du philologue et du linguiste éminent qu'est M. Pierre Dareste, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, mis sous une forme si commode à la disposition des jurisconsultes de tous pays une série de documents écrits dans des langues si différentes et dont quelques-unes sont si peu répandues.

Louis Le Fur,
Professeur de droit public et administratif
à l'Université de Caen.

L'Eglise catholique, par André Mater. Colin, 1906, in-12, 461 p.

Ce livre est un manuel sur l'organisation de l'Eglise catholique. Il étudie l'Eglise et son droit public, comme il le ferait pour un Etat. Une telle étude est assez nouvelle en France : on étudie en général les organisations religieuses soit dans un esprit pamphlétaire, soit dans un dessein

apologétique, soit en vue de l'éducation théologique. Exposer avec critique et impartialité la constitution de l'Eglise catholique mérite donc d'attirer notre attention.

L'auteur décrit l'Eglise comme un Etat et, partant de cette idée, en déduit son plan : le droit commun et ses sources, le droit coutumier ; l'Eglise et sa constitution ; les membres laïques ; les membres ecclésiastiques ; le droit d'association (ordres religieux, confréries et tiers-ordres) ; les organisations centrale, nationale, provinciale, diocésaine, paroissiale ; le ministère de conquête (missions) ; le domaine, les revenus, le contentieux. Ce n'est pas le plan habituellement suivi par les canonistes ; mais il a le grand mérite d'être clair et de permettre un exposé logique.

L'auteur a voulu écrire un manuel et il a atteint le but, c'est-à-dire qu'il nous présente un résumé si succint que, presque à chaque chapitre, le lecteur désirerait quelques développements supplémentaires. Il est vrai qu'une bibliographie abondante, mais choisie peut l'y aider.

Dans les chapitres sur le droit de l'Eglise, l'auteur aurait pu exposer la question de la promulgation des lois de l'Eglise : l'exemple le plus remarquable est celui des actes du concile de Trente, promulgué dans certains pays, non dans tous : ainsi un mariage au temple entre catholique et protestant est valable à Genève, inexistant en France.

On lira avec grand intérêt tout ce que l'auteur expose sur les rapports entre le gouvernement de l'Eglise et les laïques (pp. 97-110 et 307-340) ; il en ressort que l'Eglise a toujours admis en fait l'intervention des laïques, dans les pays où elle dépend d'eux pour sa subsistance, mais avec cette restriction qu'il est indispensable de maintenir en droit intacte et complète l'autorité de l'évêque.

L'auteur n'expose pas assez clairement « qui sont les membres laïques de l'Eglise » : il dit d'abord : tous les baptisés ; puis le genre humain entier, au moins virtuellement. Un commentaire était indispensable. M. M. aurait peut-être dû rappeler ici la distinction de certains théologiens entre le corps et l'âme de l'Eglise, — le corps composé uniquement des baptisés, l'âme composée de tous les hommes de bonne foi.

M. M. résume très bien (pp. 124-125) l'histoire de la vente des indulgences, finalement, solennellement condamnée par le Pape en 1569. Il aurait dû éclaircir la question par la doctrine de l'Eglise relative à l'efficacité des indulgences, même lorsqu'elles étaient auparavant vendues contre des aumônes : elles n'opéraient que si l'âme du fidèle était dans certaines dispositions spirituelles et non point mécaniquement.

L'auteur rappelle que l'Eglise, si elle n'admet pas le divorce, admet la déclaration de nullité du mariage : il aurait été fort intéressant d'indiquer quelque peu le droit de l'Eglise en cette matière et la différence entre la conception du mariage nul de l'Eglise et celle de notre droit civil.

M. M. signale que, depuis le concile de Trente, le concours est la règle générale pour la collation des bénéfices paroissiaux : malgré la pratique des Etats étrangers, une bulle de Pie IX en 1859, un questionnaire de la

congrégation du concile en 1867 qui rappelle l'obligation édictée par le concile de Trente, l'épiscopat français se refuse à appliquer cette mesure, existante cependant sous l'ancien régime, et garde son pouvoir discrétionnaire.

Au sujet du Pape et de son infaillibilité, M. M. aurait pu exposer les interprétations extensives (voir surtout les *Etudes* des P. de la compagnie de Jésus) et restrictives (comme celles de M. Chénon, de M. Viollet, etc.). On sait que la plupart des théologiens admettent qu'en fait, presqu'aucun acte du Pape n'est doué de ce privilège aux termes du droit public de l'Eglise, et, par exemple, que depuis 1870 il n'a pas joué.

Cet ouvrage passe un peu rapidement sur la question si importante de la nomination des évêques (pp. 274-278) ; la lutte d'influence qui s'est produite à cet égard est des plus intéressantes dans l'histoire : l'intervention du chef de d'Etat succédant à celle du peuple et du clergé, pour aboutir à l'action unique du Pape, puis des correctifs de plus en plus désirés pour limiter le pouvoir de la curie romaine, tout cela est un des éléments les plus curieux de l'histoire de l'Eglise. Et il est logique de rattacher à ce dernier terme les efforts de beaucoup d'ecclésiastiques en France. (Cf. les livres ou articles de l'abbé Baudrillart, l'abbé Hemnoz, etc).

En résumé, le livre de M. M. est une œuvre précieuse, conçue dans un esprit de recherche critique et impartiale. Il apprendra peu à ceux qui étudient ces questions, beaucoup à la plupart des gens cultivés, catholiques ou non, juristes ou non.

Pour tous, il sera un *vade mecum* commode, clair, aisé à lire. L'auteur ne peut voir qu'un éloge dans le regret de ceux qui auraient désiré de lui plus qu'un manuel.

GABRIEL-LOUIS JARAY,
Auditeur au Conseil d'Etat.

De la responsabilité de la puissance publique, par PAUL TIRARD, auditeur au Conseil d'Etat, 1 vol. 262 pages. Paris, Arthur Rousseau, 1906.

Le titre même de l'ouvrage de M. Paul Tirard aurait été considéré, il y a quelques années, à l'époque où la doctrine de M. Laferrière régnait triomphalement sur la jurisprudence, comme une véritable hérésie juridique. Il paraissait en effet de l'essence même de la puissance publique d'être irresponsable des conséquences pécuniaires de ses actes, et la première condition pour que l'on pût actionner l'Etat devant les tribunaux avec chance de succès était que l'acte dommageable fût non pas un acte d'autorité, c'est-à-dire un acte de puissance publique, mais un acte de gestion. Cela correspondait du reste à une certaine conception du droit administratif d'après laquelle le domaine de la police, de la puissance publique et le domaine de la gestion apparaissaient comme radicalement séparés ; les actes de gestion pouvaient entraîner la responsabilité de

l'Etat parce qu'ils étaient accomplis au nom de la personne morale Etat ; les actes d'autorité ne mettaient pas en cause au contraire la personne morale à laquelle ils étaient étrangers et dont ils ne pouvaient par suite engager la responsabilité.

Or dans ces dernières années, l'antithèse de la puissance publique et de la personnalité morale a été battue en brèche dans la doctrine, et cela s'est fait de deux façons différentes. Certains auteurs, comme M. Hauriou ou M. Michoud, ont prétendu rattacher les droits de puissance à la personnalité morale elle-même. D'autres, comme par exemple M. Jèze, ont nié la personnalité et ont cherché à remplacer cette notion par celle d'un patrimoine administratif qui doit répondre des conséquences pécuniaires de tous les actes accomplis au nom de l'Etat. Des deux côtés on a été ainsi amené à dire que l'Etat devait être dans tous les cas responsable de ses actes. En même temps les nécessités pratiques, c'est-à-dire l'existence de services publics de plus en plus nombreux pouvant entraîner des dommages de plus en plus considérables, ont amené la jurisprudence à se départir de la rigueur des anciens principes et à admettre dans tous les cas la responsabilité des personnes morales administratives, qu'elles aient agi à titre d'autorité ou à titre de gestion. C'est cette évolution de jurisprudence que M. Paul Tirard a entendu retracer dans le livre excellent qu'il nous présente aujourd'hui.

Ce livre se divise naturellement en deux parties ou plutôt en trois, l'étude de la doctrine abandonnée de l'irresponsabilité de la puissance publique, la critique de cette doctrine et une esquisse d'une théorie générale de la responsabilité de la puissance publique. Dans la première partie, M. Tirard étudie les différentes théories qui avaient été formulées avant la nouvelle jurisprudence du Conseil d'Etat sur la responsabilité de l'Etat, et il examine les différentes applications qui avaient été faites par la jurisprudence des idées de la responsabilité pour les actes de gestion et de l'irresponsabilité pour les actes d'autorité. Il est amené par là même à faire la critique de cette jurisprudence et de la doctrine sur laquelle elle s'appuyait, avant de nous exposer celle qu'il entend établir à sa place. Pour lui, cette thèse de l'irresponsabilité de l'Etat puissance publique provient de deux idées qu'il s'efforce de combattre, l'idée que la personnalité morale de l'Etat est limitée aux actes de gestion et étrangère aux actes d'autorité et l'idée que la souveraineté de la puissance publique n'est pas compatible avec sa responsabilité pécuniaire. Or, pour M. Tirard, il est artificiel de dire que la personnalité de l'Etat disparaît lorsqu'il s'agit pour lui de faire des actes d'autorité. Il n'y a pas à vrai dire de personnalité et sur ce point, M. Tirard se rallie à l'opinion défendue par M. le professeur Berthélemy et reprise par M. Jèze ; il y a des patrimoines administratifs qui appartiennent collectivement aux différentes personnes qui composent le groupement ; ces patrimoines doivent répondre des conséquences pécuniaires des actes accomplis au nom de ces personnes quelle que soit la nature de ces actes. C'est une conception surannée en effet que celle de la

souveraineté de la puissance publique. Le dogme de l'irresponsabilité du souverain, que ce souverain soit un monarque ou la nation, n'est plus de notre temps. La souveraineté n'est en réalité qu'un état d'équilibre entre la force supérieure des gouvernants et la force moindre des gouvernés ; elle correspond à un état de fait et non à un état de droit et, sur ce point, M. Tirard se révèle partisan des théories de M. Duguit. Ceci dit, le problème de la responsabilité, tel que le conçoit M. Tirard, est celui-ci. En France, dans notre état politique et juridique actuel, « est-il conforme au droit que la victime d'un dommage résultant d'une intervention quelconque de la puissance publique soit indemnisée sur le patrimoine administratif ? »

Oui, répond M. Tirard, dans une mesure qu'il va s'efforcer de déterminer, et cela parce que l'égalité des citoyens devant les charges publiques est un des principes essentiels de notre droit public. Pour assurer le fonctionnement des services publics, des prélèvements sont effectués sur les patrimoines des particuliers dans les proportions déterminées par les lois ; si un de ces patrimoines est atteint par un dommage occasionné par un service public, hors des proportions légales, cette charge nouvelle devra être répartie entre tous les patrimoines, et l'équilibre sera rétabli par un prélèvement sur le patrimoine administratif au profit du citoyen lésé. Tel est donc le fondement de la responsabilité de la puissance publique. Mais dans quelle mesure devra-t-elle être considérée comme engagée ? Est-ce que tous les actes administratifs qui auront occasionné un préjudice à des particuliers devront être accompagnés au profit de ces particuliers d'un prélèvement sur le patrimoine administratif ? M. Tirard ne le pense pas, bien qu'il indique que cette théorie, celle du risque, puisse se concevoir. Pour lui, l'idée de risque doit se combiner avec une certaine idée de faute, non pas la faute du droit privé qui suppose une manifestation de volonté répréhensible et oblige la victime du dommage à faire la preuve de cette faute, mais une faute spéciale au droit public, le fonctionnement irrégulier, à faux du service public, qui ne suppose pas l'intervention d'un élément subjectif et oblige l'administration actionnée en responsabilité à prouver que le service a fonctionné régulièrement. En d'autres termes, il y aura responsabilité toutes les fois qu'il y aura eu un dommage causé par un fonctionnement irrégulier, anormal, du service public. Les dommages causés par le fonctionnement normal des services publics resteront au contraire à la charge de ceux qui en auront souffert, et il y a à cela une raison bien simple, c'est que ces dommages sont la conséquence nécessaire de l'existence des services publics et d'une société ; ils ne peuvent pas ne pas se produire ; si le législateur avait entendu les faire supporter par la collectivité, il l'aurait dit ; devant son silence, le juge ne peut le faire à sa place. A l'égalité des charges est ici substitué le principe de l'égalité des risques.

Il faut savoir gré à M. Tirard d'avoir formulé ainsi et précisé (V. notamment les chap. III et V de sa dernière partie), une théorie nouvelle de la

responsabilité des personnes morales administratives. Nous ne serions pas étonné que la formule qu'il en a donnée fût bientôt adoptée par la jurisprudence qui est encore hésitante et mal formée. Cette formule nous paraît avoir le grand avantage, tout en ayant une base très solide dans les conceptions théoriques de M. Tirard, de s'inspirer de l'équité et des nécessités pratiques et de convenir également à des conceptions autres que celles de l'auteur. Il n'est pas nécessaire en effet, pour l'adopter, de partager toutes les idées de M. Berthèlemy, de M. Duguit ou de M. Jèze sur la personnalité et la souveraineté. Elle peut convenir également à ceux qui se rattachent à la conception de la personnalité défendue par M. Michoud et par M. Hauriou. Il suffit de dire en adoptant une autre terminologie : Les actes administratifs, qu'ils soient d'autorité ou de gestion, sont tous accomplis au nom de la personne morale, Etat, département ou commune, qui doit en être responsable lorsqu'il en résulte pour un particulier un préjudice qu'il n'aurait pas supporté si le service n'avait pas fonctionné à faux. La personne morale doit intervenir pour indemniser pécuniairement ce particulier d'un préjudice qu'elle lui a fait subir et qu'il ne doit pas supporter définitivement en vertu du principe de l'égalité des charges. Cette conception permet même d'expliquer peut-être encore plus facilement le mélange de la gestion et de la police que l'on peut saisir partout dans la vie administrative et la responsabilité des personnes morales dans les situations contractuelles, lorsque le contrat vient à être violé par un acte de police.

Quoi qu'il en soit de cette discussion théorique, il convient, en terminant de remercier M. Tirard de la peine qu'il a prise pour faire avancer la science du droit administratif en élaborant une doctrine de la responsabilité issue de la dernière jurisprudence du Conseil d'Etat, appuyée sur des principes certains et des considérations de bon sens et d'équité qui méritent de la faire triompher. L'esprit avec lequel il a entrepris cette étude, à la fois pratique et scientifique, est bien celui qui convient à des travaux de ce genre.

HENRI RIPERT,
Auditeur au Conseil d'Etat.

La Responsabilité de la Puissance publique, par Georges TEISSIER, Maître des requêtes au Conseil d'Etat. — 1 vol. in-8. Paris, Paul Dupont, 1906.

Après l'ouvrage de M. Tirard sur la responsabilité de la puissance publique, voici celui de M. Teissier qui apporte une précieuse contribution à l'étude de cette brûlante question de droit public et de pratique administrative. M. Teissier était admirablement placé pour nous la fournir : commissaire du gouvernement auprès du Conseil d'Etat statuant au contentieux, exercant sur les délibérations de la haute assemblée l'influence légitime que lui donnent ses fonctions, il pouvait d'autant mieux synthétiser et systématiser la jurisprudence qu'il avait contribué à la former.

Ses opinions ont donc un peu plus que la valeur d'opinions individuelles ; à travers sa pensée, on peut saisir, sur beaucoup de points, la pensée du Conseil d'Etat, et cela seul suffirait à rendre intéressante la lecture de son ouvrage. Mais l'intérêt de l'œuvre n'est pas seulement là. Il est avant tout et surtout dans l'étude approfondie des questions de responsabilité faites par un auteur qui est à la fois un homme de pratique et un homme de science, qui possède à côté d'une connaissance incontestable de l'administration et de ses pratiques les vues générales et théoriques qui lui ont permis de systématiser les opinions auxquelles l'ont conduit son expérience et son sentiment de l'équité.

M. Teissier a été ainsi amené à rejeter la doctrine de l'irresponsabilité de la puissance publique qui avait été formulée par M. Laferrière et adoptée par le Conseil d'Etat et qui, suivant l'expression de M. le commissaire du gouvernement Romieu (Conclusions pour l'affaire Zimmermann, 27 février 1903, Leb. p. 179), « dérivée de l'ancienne conception de l'irresponsabilité du pouvoir royal, n'est plus en harmonie avec l'idée moderne du droit ». Cette doctrine reposait, on le sait, sur la distinction des actes d'autorité ou de puissance publique qui n'engageaient jamais la responsabilité de l'Etat et des actes de gestion qui étaient au contraire susceptibles d'engager sa responsabilité parce qu'ils ne supposaient pas l'exercice de la puissance publique. Quant au fondement même de cette responsabilité, les auteurs discutaient à perte de vue ; les uns le cherchaient dans l'application des articles 1382 et suivants du Code civil, les autres, comme M. Laferrière dans l'application d'un principe supérieur d'équité qui devait toutefois se concilier avec les exigences des services publics ; certains voulaient faire découler cette responsabilité d'une idée de faute, d'autres au contraire, d'une idée de risque. Dans l'ensemble, on pouvait reprocher à la doctrine l'irresponsabilité absolue qu'elle consacrait pour les manifestations de la puissance publique et son imprécision pour ce qui concernait la responsabilité à raison des actes de gestion.

M. Teissier, comme l'avait déjà fait du reste M. Tirard, nie le principe même qui était à la base de la doctrine de M. Laferrière, l'irresponsabilité de l'Etat envisagé comme puissance publique. Ce principe ne peut être maintenu plus longtemps, en présence du développement sans cesse croissant des services publics et des dommages de plus en plus importants qui peuvent en résulter pour les particuliers. Il n'a du reste aucune valeur scientifique ; ce n'est qu'une survivance de l'ancien dogme de l'irresponsabilité du souverain inventé sous l'ancien régime et maintenu au profit de la nation quand elle est devenue souveraine et titulaire de la puissance publique. Il est faux d'ailleurs que la puissance publique ne se manifeste que par des actes d'autorité : les deux domaines de la puissance publique et de la gestion se pénètrent en réalité réciproquement ; il y a encore de la puissance publique dans la gestion et il peut y avoir de même de la gestion dans les actes d'autorité. On doit en réalité « considérer comme actes de puissance publique tous les actes par lesquels l'administration assure,

d'après les moyens et suivant les règles à elles propres, l'application des lois et le fonctionnement des services dont elle a la charge ». De la sorte, on sera amené à affirmer la responsabilité possible de l'Etat, qu'il s'agisse d'actes d'autorité proprement dits ou d'actes de gestion. Il restera seulement à déterminer s'il n'y a pas à apporter des exceptions au principe de la responsabilité à raison de la nature des actes et d'autre part quel sera le fondement de cette responsabilité spéciale de la puissance publique qui n'est pas évidemment dans les principes du droit civil.

M. Teissier apporte deux sortes de limitations à la responsabilité de l'Etat puissance publique. Tout d'abord pourront seuls engager cette responsabilité les actes du pouvoir exécutif; les actes législatifs et les actes judiciaires au contraire ne pourront donner lieu à réparation pécuniaire au profit des particuliers qui en auraient souffert; tout au moins ils ne le pourront que lorsque la loi l'aura dit; la loi du 8 juin 1895 qui permet d'allouer des indemnités aux victimes des erreurs judiciaires est un exemple de ces dispositions législatives exceptionnelles. En second lieu, tous les actes du pouvoir exécutif ne sont pas de nature à engager la responsabilité de l'Etat : il faut distinguer dans le pouvoir exécutif le gouvernement et l'administration, les actes administratifs proprement dits pouvant seuls donner lieu à réparation pécuniaire au profit des particuliers lésés. M. Teissier admet donc encore l'existence d'actes de gouvernement, mais il restreint leur domaine aux rapports du gouvernement et des chambres et aux relations avec les puissances étrangères; et dans ces limites, la notion d'actes de gouvernement ne présente plus les dangers que lui donnait au début ce qu'elle avait de vague et d'imprécis.

Ces réserves faites, tous les actes administratifs, qu'ils soient d'autorité ou de gestion, seront de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Mais il reste à préciser le fondement et les limites de cette responsabilité. Les formules mêmes de M. Teissier sont ici à retenir parce qu'elles nous paraissent contenir une théorie très satisfaisante de la responsabilité de l'Etat. Cette responsabilité a pour lui sa base dans un principe de droit public, le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, formulé par la déclaration des droits de 1789. En vertu de ce principe, les dommages résultant du fonctionnement des services publics ne doivent pas rester à la charge des particuliers qui les subissent, ils doivent être supportés par la collectivité qui profite des services publics Mais M. Teissier formule immédiatement un second principe qui vient tempérer le premier dans son application; c'est que l'existence d'une société impose à tous les particuliers l'obligation de supporter sans indemnité les dommages résultant de l'exercice normal et régulier de la puissance publique. Au contraire, « tous les dommages exceptionnels, tous ceux qui ne découlent pas de la marche normale de ces services mais proviennent soit de leur mauvaise organisation, soit de leur fonctionnement défectueux, c'est-à-dire en somme d'une faute plus ou moins lointaine de l'administration, doivent demeurer à la charge de la collectivité ». M. Teissier revient ainsi à l'idée de faute, mais en donnant

à ce mot un autre sens que les théories civilistes ; il se place à un point de vue objectif et exige simplement un fonctionnement irrégulier, anormal du service public. M. Tirard avait déjà donné une définition analogue de la faute administrative. M. Teissier, s'inspirant de la théorie des dommages causés par les travaux publics, précise enfin les conditions que doit présenter le dommage pour pouvoir donner lieu à indemnité. Ce dommage doit être, d'après lui, direct, matériel, certain et enfin né et actuel. Quand tous ces caractères ne sont pas réunis, il n'y a qu'une incommodité que les particuliers sont tenus de supporter sans indemnité.

Ces principes dégagés, M. Teissier, s'inspirant de la dernière jurisprudence du Conseil d'Etat, en fait l'application dans les diverses hypothèses qui peuvent se présenter : dommages causés aux particuliers par des actes administratifs ou des accidents de service, dommages causés par des actes administratifs dans des situations contractuelles, dommages causés aux fonctionnaires par des actes qui portent atteinte à leurs droits et à leurs prérogatives. Je m'en voudrais de ne pas signaler particulièrement cette dernière partie dans laquelle M. Teissier, admettant une relation contractuelle, de nature spéciale il est vrai, entre l'administration et le fonctionnaire, pose le droit du fonctionnaire en face de celui de l'administration et admet la possibilité pour lui de critiquer les actes administratifs qui portent irrégulièrement atteinte à ses prérogatives et de se faire indemniser de leurs conséquences dommageables. M. Teissier est ainsi fidèle à la tâche qu'il s'est donnée à lui-même : amener le Conseil d'Etat à constituer un « état » aux fonctionnaires de tout ordre. Il convient de lui en être reconnaissant.

M. Teissier étudie enfin longuement les questions de compétence en retraçant les évolutions de jurisprudence qui se sont produites sur cette question. Pour lui, toutes les actions en indemnité dirigées contre l'Etat ou ses démembrements administratifs, les départements ou les communes, doivent être portées devant les tribunaux administratifs, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs. On ne peut en effet établir la responsabilité de l'Etat, du département ou de la commune sans prouver l'irrégularité d'un acte administratif ou le fonctionnement anormal d'un service public. Or, cette appréciation ne saurait, en l'état de notre droit, appartenir qu'aux tribunaux administratifs. M. Teissier repousse du reste toutes les distinctions qui ont été proposées suivant qu'il s'agit de la responsabilité de l'Etat, du département ou de la commune. Le fondement de la responsabilité est toujours le même pour lui, et la compétence doit toujours être administrative, car la commune est, comme l'Etat, une personne publique qui fait des actes administratifs de puissance publique. Cette solution est d'ailleurs admise dès à présent par la juridiction administrative ; quant aux tribunaux judiciaires, ils en sont encore à la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion préconisée par M. Laferrière ; mais la logique des choses les poussera vraisemblablement à reconnaître une compé-

tence absolue aux tribunaux administratifs en ce qui concerne les actions en responsabilité dirigées conre les communes.

Telles sont les principales idées qui se dégagent de l'ouvrage de M. Teissier et la façon dont il comprend et présente la théorie de la responsabilité de l'Etat et des personnes administratives. Quelque opinion que l'on ait sur les principes de droit public qui sont à la base de cette théorie, on doit lui reconnaître le mérite de s'inspirer des règles de l'équité et de systématiser une jurisprudence administrative encore mal formée. A la jurisprudence de dire maintenant si elle entend consacrer cette théorie en s'appropriant les formules de M. Teissier. Ce serait sa meilleure récompense.

HENRI RIPERT.
Auditeur au Conseil d'Etat.

Institutions politiques de l'Europe contemporaine, tome III, (Suisse, Italie), par ÉTIENNE FLANDIN, ancien Procureur général, député de l'Yonne, Paris, Le Soudier, 1905, in-12, 297 pages.

M. Flandin donne aujourd'hui au public le troisième volume de ses *Institutions politiques de l'Europe contemporaine* ; il y expose les constitutions de la *Suisse* et de l'*Italie*. L'étude de ce petit livre ne se recommande pas seulement au jurisconsulte, qui y trouvera les éléments très clairs et très condensés d'une étude de droit constitutionnel comparé ; elle est utile encore à ceux de nos hommes politiques soucieux de tenir compte des expériences de l'étranger dans les réformes qu'ils préparent de nos propres institutions.

La connaissance des institutions publiques de la Suisse et de l'Italie suggère des rapprochements particulièrement intéressants avec le régime politique de notre pays.

La constitution suisse se distingue de la nôtre par deux caractères essentiels : 1° elle a pour base le gouvernement direct du peuple par le peuple ; 2° elle admet une très large décentralisation.

Le gouvernement suisse est une démocratie, au sens étymologique du mot. « L'idée dominante de la Constitution fédérale et des constitutions cantonales, dit M. Flandin, est de maintenir le pouvoir législatif sous l'étroite dépendance de la souveraineté populaire..... Jamais les Suisses n'abdiquent leur souveraineté au profit de leurs mandataires ». Ils pratiquent à la fois le *referendum*, *l'initiative populaire* et le *Landgemeinde*, ou réunion du peuple assemblé sur la place publique ; cette dernière institution n'existe d'ailleurs que dans quelques cantons.

Le deuxième caractère de l'organisation constitutionnelle de la Suisse est l'existence d'un régime de large décentralisation, qui dépasse les bornes de la décentralisation administrative. Les cantons, qui, pour la plupart, n'ont pas même l'importance d'un département français. forment de petits états dans l'État. En principe, ils s'administrent eux-mêmes. L'ad-

ministration fédérale est chargée seulement de la gestion des intérêts qui ne pourraient recevoir de satisfaction différentes dans les diverses parties de l'État, sans compromettre l'unité nationale (affaires étrangères, armée), ou sans présenter une diversité nuisible à la marche des services (postes, chemins de fer). La justice même est décentralisée ; il existe seulement un tribunal fédéral dont la tâche est d'assurer le respect du droit constitutionnel, mais qui ne ressemble en rien à notre Cour de cassation, chargée d'assurer l'unité d'interprétation des règles du droit privé. Tels sont les deux caractères du régime constitutionnel de la Suisse ; nous voyons combien il diffère du nôtre.

Le régime italien, au contraire, s'en rapproche singulièrement. A la lecture du livre de M. Flandin, il est des pages qui paraissent être l'exposé de notre constitution de 1875. L'Italie pratique comme nous le gouvernement parlementaire. Le pouvoir législatif y est confié à deux Chambres, le Sénat, analogue à la Chambre des pairs de la monarchie de juillet, et la Chambre des députés, élue au scrutin uninominal par arrondissement, à un suffrage presque universel. Le roi n'est, comme le président de la République française, qu'un titulaire irresponsable du pouvoir exécutif, premier fonctionnaire de l'État. Il possède les mêmes prérogatives, et ne peut les exercer qu'avec le contreseing d'un ministre, politiquement responsable devant le Parlement. A noter une différence théorique entre le chef de l'État italien et le nôtre : en principe, le roi d'Italie participe au pouvoir législatif par l'exercice d'un droit de veto sur les lois votées par le Parlement. Mais ce droit, comme celui du roi d'Angleterre, s'est abrogé par non usage. En fait les Chambres seules exercent le pouvoir législatif. L'organisation intérieure du pouvoir exécutif italien paraît de même calquée sur la nôtre ; en particulier, l'administration provinciale et locale, dans laquelle la centralisation est la règle, la décentralisation l'exception. Les libertés locales, en Italie comme en France, apparaissent comme un cadeau du pouvoir central, cadeau dont celui-ci se réserve toujours le droit de limiter l'étendue.

Quelle conclusion devons-nous tirer de cette comparaison entre la Suisse, l'Italie et notre pays ? C'est qu'à l'inverse d'une opinion assez courante à l'heure actuelle, notre gouvernement n'est démocratique qu'en apparence. Notre république repose sur les mêmes principes que la monarchie constitutionnelle italienne. Elle n'en diffère que par le mode de recrutement du titulaire de l'exécutif. Différence insignifiante, si le fonctionnement des organes est le même. Pas plus dans un pays que dans l'autre, il n'y a gouvernement du peuple par le peuple. Ce n'est pas gouverner que de choisir de temps en temps les titulaires du pouvoir législatif. L'idée démocratique n'a sa place que dans les conseils locaux, et cette place, déjà restreinte à raison de la parcimonie avec laquelle la répartition a été faite entre les affaires locales et les affaires dites nationales, est réduite encore par la pratique d'une lourde tutelle administrative. Le peuple ne gouverne vraiment, la démocratie n'existe réellement que dans un pays où les

citoyens interviennent directement et personnellement dans la marche des affaires publiques. Cela n'existe pas plus chez nous qu'en Italie. Concluons donc : la France n'est pas une véritable démocratie.

Notre pays aurait-t-il quelque avantage à adopter un régime de gouvernement analogue à celui de la Suisse? M. Flandin, dans l'exposé qu'il fait des différents systèmes constitutionnels se borne à nous en décrire les organismes. Il ne nous indique ni les avantages ni les inconvénients des systèmes décrits ; il nous fournit seulement les éléments d'une telle discussion, que nous ne pouvons instituer ici.

*
* *

C'est, nous l'avons montré, dans les institutions italiennes qu'il faut chercher les rapprochements à faire avec les nôtres. Signalons à ce point de vue comme particulièrement intéressantes, par l'actualité des questions qu'elles traitent, les pages que M. Flandin consacre à l'exposé de l'impôt sur le revenu et de l'organisation judiciaire en Italie.

L'impôt sur le revenu italien frappe d'une manière distincte les revenus du capital seul (rentes), les revenus mixtes du capital et du travail (commerce et industrie), les revenus du travail seul (salaires), les traitements des fonctionnaires. Le taux de l'impôt varie, de telle manière que la taxe des revenus du capital est la plus forte, celle des revenus du travail et des traitements des fonctionnaires la plus faible. M. Flandin approuve pleinement cette très juste discrimination des revenus. Mais tout ne doit pas être admiré dans cet impôt. La base de la perception de l'impôt réside dans la déclaration du contribuable. « C'est là, dit M. Flandin, la plus dangeureuse des incitations à la fraude ». L'auteur nous montre comment les contribuables, dont la déclaration n'est pas contrôlée, dissimulent leur revenu, et comment l'impôt, si séduisant en théorie, aboutit au résultat inverse de celui qu'on cherchait. L'impôt n'est exactement perçu que sur les rentiers de l'État et les fonctionnaires, qui payent par retenue directe sur le traitement ou le coupon. D'autre part les ouvriers peuvent difficilement cacher le montant exact de leurs salaires. Seuls les capitalistes et les commerçants, c'est-à-dire ceux qui ont les plus gros revenus, les dissimulent dans une large mesure. Les conséquences de la loi apparaissent ainsi comme directement contraires aux principes mêmes qui avaient présidé à l'établissement de l'impôt. C'est un exemple qui ne devra pas être oublié dans la discussion prochaine de l'impôt sur le revenu devant les Chambres françaises.

En ce qui touche l'organisation judiciaire, on lira avec intérêt les pages où M. Flandin nous montre le fonctionnement en Italie d'une magistrature expérimentée et indépendante. L'ordre des juridictions y est le même qu'en France, à une seule exception près. Des raisons historiques ont imposé à l'Italie l'obligation de conserver cinq Cours de cassation, les Cours des cinq principaux États italiens, avant la constitution de l'unité en 1870. Les raisons de leur maintien s'affaiblissent d'ailleurs de plus en plus ; et le

temps est proche où l'Italie réalisera comme la France l'unité nécessaire du tribunal suprême.

L'intérêt que les Français peuvent avoir à connaître l'organisation judiciaire italienne repose presque exclusivement sur l'étude du mode de recrutement des magistrats. La magistrature italienne se recrute en principe parmi les auditeurs, et c'est le concours qui ouvre les portes de l'auditorat. L'auditorat constitue un stage, au bout duquel les auditeurs passent l' « examen pratique » devant une commission exclusivement composée de magistrats. Ils sont alors nommés préteurs (juges de paix), puis substituts ou juges. L'avancement des magistrats est réglé avec le même soin que leur nomination. Les promotions sont faites par le gouvernement après avis d'une commission supérieure composée de conseillers à la Cour de cassation de Rome, élus par leurs collègues, et chargée de dresser un tableau d'avancement.

L'Italie possède de la sorte une magistrature éclairée et vraiment indépendante, à l'abri des influences du népotisme ou de l'arbitraire gouvernemental. Puisse cet exemple être un jour suivi par notre pays, dans la réforme si souvent réclamée du recrutement des magistrats.

J-M. Bouchard,
Docteur en droit.

Les accords franco-anglais du 8 avril 1904, par Jean Darcy, A. Duchêne, A. de Lapradelle, M. Moncharville, M. Paisant, N. Politis. Pedone, 1905.

L'idée qui a présidé à la confection de ce livre est excellente : on a confié à des collaborateurs très autorisés l'étude de chacune des questions auxquelles le traité de 1904 a apporté une solution, et l'ensemble est précédé d'une introduction historique qui donne à l'accord sa portée diplomatique.

L'introduction est de M. Jean Darcy : elle résume à grands traits l'histoire des relations franco-anglaises et montre qu'une entente intime ne pourra subsister entre les deux peuples qu'à dater du jour où l'un d'eux aura renoncé à toute prétention maritime, coloniale et commerciale. L'auteur n'a donc rien de l'optimisme béat de trop de commentateurs ; peut-être cependant, ne donne-t-il pas assez d'importance à la rivalité anglo-allemande, et dont la portée diplomatique a été si bien mise en lumière par M. René Millet dans un article de la *Revue des Deux-Mondes* de 1904. On aurait désiré une étude plus approfondie des faits contemporains, depuis 1899 par exemple, de Fachoda à l'accord, et une bibliographie de la littérature diplomatique touchant le revirement de la diplomatie anglaise et les nombreux traités. A vrai dire, nous ignorons si la critique s'adresse à l'auteur de l'article ou à l'inspirateur du volume.

M. Moncharville étudie la question de Terre-Neuve : il approuve pleinement la solution. Il l'analyse trop brièvement (p. 32-34) et insuffisam-

ment en ce qui concerne la question de la boëtte. Il n'indique pas que la vraie manière de défendre la convention est de soutenir, comme M. de Caix, qu'il est possible de renouveler complètement l'industrie maritime dans ces régions ; avec l'ancienne méthode, c'est la ruine de nos pêcheurs sur le grand banc, donc sans compensation, dès que les Terre-Neuviens mettront un peu de mauvaise volonté et que l'appât actuel sera épuisé, échéance prochaine, paraît-il.

M. Albert Duchêne analyse l'accord touchant l'Afrique occidentale avec un peu trop d'optimisme : il semble ignorer les droits qu'on a élevé sur la valeur de la nouvelle frontière Say-Barrona : en tout cas, il n'y répond pas.

L'étude de M. Politis sur la situation nouvelle créée en Egypte est excellente ; celle de M. de Lapradelle sur le Maroc est intéressante : mais il n'y indique aucune difficulté possible provenant de l'Allemagne, alors que, dès juillet 1904, les observateurs la faisaient prévoir ; même il affirme que l'Allemagne, pressentie par la France, se montra favorable (p. 115) ; on regrette d'autre part qu'il ait insisté aussi peu (p. 130-131) sur les difficultés d'ordre intérieur provenant du Maroc et de ses conditions sociales.

Quelques pages sont consacrées au Siam par M. Paisant, et M. Politis ajoute un nouveau chapitre à son livre sur les Nouvelles-Hébrides.

L'ouvrage est donc des plus utiles et pour les diplomates et pour les jurisconsultes de droit public.

GABRIEL LOUIS-JARAY,
Auditeur au Conseil d'Etat.

Des expertises devant les Conseils de préfecture, par G. LENOTTE, docteur en droit, conseiller de préfecture. 2 vol. in-8, Paris, Marchal et Billard, 1905. T. I : Des expertises en matières spéciales ; t. II : Des expertises en matières de contributions directes.

Au seuil du contentieux administratif se présente un problème des plus ardus, celui de la nature des juridictions administratives.

Les uns ont vu en elles une branche de l'autorité administrative, à savoir l'administration juridictionnelle chargée d'imposer le respect du droit à l'administration active. L'existence de ces organes juridictionnels serait une conséquence de la règle de la séparation des autorités exécutive et judiciaire (1).

D'autres, au contraire, considèrent la justice administrative comme un démembrement de la juridiction judiciaire, qu'une regrettable confusion de pouvoirs et de fonctions a fait confier à des administrateurs (2).

(1) BERTHÉLEMY, *Droit administratif*, 3e édit., 1905, p. 846 ; ARTUR, *Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions*, Paris, 1900 ; G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, 1904, pp. 122 et s.

(2) JACQUELIN, *Les principes dominants du contentieux administratif*, Paris, 1898.

De cette divergence initiale résultent deux tendances opposées : les uns pour voir la juridiction administrative se développer d'une façon autonome s'efforcent de lui donner des règles originales et une constitution propre ; les autres cherchent à ramener aux formes judiciaires l'action de cet organe qui n'aurait jamais dû sortir du domaine de la justice du droit commun.

Ces deux tendances se manifestent notamment dans la procédure des tribunaux administratifs. « La procédure administrative, dit M. Jacquelin, se débat sous l'empire de deux influences contraires. Tantôt l'évolution juridictionnelle aboutit au triomphe des règles de la justice ordinaire, tantôt c'est la confusion des fonctions qui l'emporte et rattache encore la procédure de la juridiction administrative aux pratiques du système bureaucratique » (1). L'influence de cette idée que la juridiction administrative devait se développer d'une façon autonome, s'est traduite par la création d'une *procédure à peu près exclusivement jurisprudentielle* dont le législateur n'est venu qu'ultérieurement consacrer les résultats acquis. Et formée sous l'influence bureaucratique, cette procédure apparaît comme moins archaïque et plus avantageuse pour le plaideur que la procédure civile : dirigée par le juge, suivie sur mémoires écrits, simple et peu coûteuse en général, elle n'a pas peu contribué à consolider la situation des juridictions administratives dans notre droit public. La seconde influence signalée a cependant souvent encore inspiré la jurisprudence : c'est à la procédure civile que les tribunaux d'abord et le législateur ensuite ont emprunté les règles des débats oraux qui, introduits exceptionnellement, tendent à devenir le principe, celles des recours, du référé, etc., que connaît maintenant la procédure administrative.

Mais il s'en faut encore de beaucoup que cette procédure administrative fasse l'objet d'un code complet : la loi reste muette sur des points capitaux. Et alors le conflit renaît entre les deux opinions opposées : dans le silence de la loi administrative le tribunal doit-il se référer purement et simplement au Code de procédure civile ?

La plupart des auteurs (2) nient la nécessité de cette transposition et sont souvent suivis par la jurisprudence : le caractère spécial de cette procédure qui nécessite plus de célérité et moins de frais exige qu'on lui reconnaisse une existence indépendante. Ce n'est pas à dire que les règles judiciaires seront intégralement rejetées : au contraire le juge administratif devra s'en inspirer, mais il empruntera bien moins à l'œuvre judiciaire qu'à l'esprit d'équité qui inspire toute procédure et il se souviendra seulement que des besoins identiques postulent des règles analogues.

Au contraire M. Jacquelin montre combien cette extension est désirable et quelles applications en doivent être faites en matière de délais-renvois,

(1) Jacquelin, « L'évolution de la procédure administrative (dans cette *Revue*, 1903, t. XIX, pp. 373 et s., et t. XX, pp. 5 et s.), *l. c.*, p. 384.

(2) Brémond, « Examen critique de la loi du 22 juillet 1889 (*Rev. Gén. d'Ad.*, t. XXIX et s.); Hauriou, *Droit administratif*, 5e éd., 1903, p. 836.

délais, nullités, opposition, etc. (1). M. Lenotte formule la même règle dans une étude de jurisprudence relative à la procédure devant les Conseils de préfecture incomplètement réglée par la loi du 22 juillet 1889, et qui porte sur l'expertise.

Les premiers commentateurs de la loi de 1889 n'ont pu prévoir toutes les questions qui devaient se poser sur ce point, qu'ils ont volontiers laissé dans l'ombre. Et cependant cette matière mérite un examen approfondi tant par la multiplité des cas dans lesquels l'expertise est ordonnée par les Conseils de prefecture que par les difficultés nombreuses qui s'élèvent dans les expertises spéciales relatives aux *occupations temporaires*, aux *contraventions de voirie*, dégradation de chemins vicinaux ou ruraux, aux *contributions directes*, etc. M. Lenotte vient de donner de ces questions un examen détaillé dans son important ouvrage sur « les expertises devant les Conseils de préfecture ».

L'auteur n'a pas entendu faire œuvre de doctrine. C'est un praticien qui s'adresse à des praticiens. En présence des nombreuses lois spéciales auxquelles s'est superposée la loi de 1889, en présence des lacunes persistant cependant dans la procédure, il n'a cherché à résoudre les difficultés juridiques que par l'exposé d'ailleurs très complet de la jurisprudence du Conseil de préfecture et du Conseil d'Etat. Il a colligé et donné intégralement un grand nombre de décisions qui constituent les textes de ce droit prétorien. C'est là l'originalité de son travail.

Avec cette méthode, il aborde l'examen d'une part des procédures normales et spéciales de l'expertise, d'autre part de toutes les opérations auxquelles les experts peuvent être appelés. Le praticien n'omet point de donner les formules des actes de demande d'expertise, de déterminer les délais, les droits de timbre et d'enregistrement, d'indiquer le nombre des experts, les formalités de leur commission et de leurs rapports, de fixer leurs honoraires, etc. D'autre part s'il consacre son premier volume d'abord à l'expertise ordinaire, l'expertise de droit commun, puis à diverses expertises spéciales, en matière de bâtiments menaçant ruine, d'établissements présentant des dangers d'incendie, de mines, minisère et carrières, d'occupation temporaire de terrains ; il réserve tout le tome II de son ouvrage à l'importante matière des expertises relatives aux contributions directes et taxes assimilées ou non assimilées.

Bien que l'auteur ne dégage pas de ses différentes études les principes généraux que la doctrine espère y trouver, on tire néanmoins aisément de ses recherches de jurisprudence la confirmation de la règle que nous avons indiquée, à savoir l'inspiration fréquente du Code de procédure civile Peut-être l'auteur s'est-il montré trop absolu en formulant au début de son ouvrage la règle de l'application intégrale du droit commun, dans le silence de la loi administrative : les espèces qu'il présente sont moins

(1) Jacquelin : *l. c.*, t. XX, de cette *Revue*.

probantes et ne paraissent pas avoir tranché la controverse que nous avons signalée.

En tout cas, on doit savoir gré à M. Lenotte d'avoir apporté par un travail aussi consciencieux en des matières parfois ignorées et fréquemment obscures, des solutions pratiques, notamment en matière de mandats donnés par les contribuables.

HENRY NÉZARD,
Chargé de Cours à la Faculté de droit
de l'Université de Nancy.

Les Inégalités de classe en matière d'électorat politique. La théorie et la pratique de la révision des listes électorales. Les abus et leurs remèdes. La révision des listes électorales dans le Rhône en 1906, par EDOUARD LAMBERT. Paris, 1906, Giard et Brière, éditeurs, 1 broch. 62 pages, 0 fr. 50.

L'auteur a voulu écrire une brochure de propagande politique destinée à éveiller dans les masses électorales l'esprit de résistance aux abus commis par les commissions municipales chargées de la révision des listes électorales. Les abus que signale le professeur Lambert dans cette étude très documentée mais qui aurait gagné à être écrite dans un style moins acerbe, sont au nombre de quatre principaux : 1° les commissions municipales ne motivent pas leurs décisions en sorte que l'électeur écarté des listes ne sait pas pour quelle raison on l'exclut; 2° en violation de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, les commissions municipales n'admettent pas le domicile — *sans condition de durée de résidence* — comme constituant à lui seul un titre d'inscription sur les listes; 3° les commissions refusent systématiquement d'examiner toute demande d'inscription qui n'est pas accompagnée d'un certificat attestant que l'électeur, dont l'inscription est réclamée, s'est fait préalablement rayer des listes de la commune sur lesquelles il avait figuré jusque-là; 4° les commissions municipales procèdent à des *radiations d'office*; dès lors, l'électeur ne peut faire entendre sa protestation avant d'être rayé.

Le résultat de ces pratiques illégales, si l'on en croit le professeur L., c'est la perturbation du suffrage universel, l'écrasement des humbles, incapables de se faire rendre justice et écartés du scrutin.

Le remède préconisé par M. L., c'est non pas le recours au législateur — c'est inutile —; non pas aux préfets — il ne faut pas compter sur eux; — c'est l'*action du tiers électeur*. Il suffit, pour mettre fin à ces abus, d'user de la règle légale d'après laquelle chaque électeur a le droit de surveiller les opérations de révision des listes électorales dans toutes les communes qui font partie de la même circonscription législative. Il faut organiser dans tout le pays, d'une manière systématique et permanente, l'action du tiers électeur; que les citoyens désignent des délégués dans chaque commune,

et des comités qui porteront devant le juge de paix et même devant la Cour de cassation les décisions illégales des commissions municipales. Bientôt on verra disparaître les abus ; sans doute aussi se produira une intervention spontanée du législateur qui, frappé de l'encombrement des rôles de la Cour de cassation, — suite nécessaire de cette organisation, — retouchera l'institution des commissions municipales en leur adjoignant la collaboration d'un technicien, le juge de paix, par exemple.

G. J.

Les messages présidentiels en France et aux Etats-Unis par Antoine Marcaggi, docteur en droit. — 1 vol. in-8, 183 p., Paris, 1906, Larose, et Tenin, édit.

Cette monographie, tout à fait neuve, comme exposé et plus encore comme documentation, quant au plan et eu égard aux idées générales, constitue l'effort le plus louable vers la synthèse et la construction, et son intérêt demeure tout entier, après des livres extrêmement remarquables mêmes sur *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, qui, faute d'avoir dépouillé un à un les messages, n'ont rien dit presque sur la portée et l'évolution comparées en France et aux Etats-Unis de cette forme d'activité du chef de l'Etat. C'est son meilleur titre, en effet, d'avoir, des réalités et des textes, dégagé, d'une manière apparemment définitive, une loi politique, suivant laquelle, là où, soit par les circonstances, soit par la constitution, le président est appelé à exercer un pouvoir personnel, les messages sont très actifs, et là, au contraire, où le président ne possède que des attributions effacées, les messages sont également effacés ; et c'est aussi toute sa matière d'avoir montré comment ces messages sont ici, en France, sans influence et vides de programmes directeurs, tandis que là, aux Etats-Unis, toujours plus, ils sont préoccupés de tracer à la législature son champ d'action, et tout à fait propres à révéler, suivant le mot d'un auteur, M. Barthélémy, « ce qu'a d'artificiel, de « littéraire », quand on l'applique à l'époque actuelle, la thèse de l'infériorité, par rapport à l'initiative formelle des pays parlementaires, des conseils que donne au Congrès le président des Etats-Unis ». — Cette preuve, pourrait-on dire, elle l'a administrée en deux parties, dont la méthode est au premier abord contradictoire, attendu que l'une est à tendances historiques, et l'autre plutôt didactiques ; mais ce serait bien le moindre reproche, car cette allure différente était presque imposée par une antinomique situation de fait : aussi bien, pour l'un des pays, il y avait tout uniment à constater une importance décroissante, même une dégénérescence, du message, due, non seulement, comme on pourrait être tenté de le croire, à une diminution dans la valeur des hommes appelés à la magistrature suprême, mais plus encore aux changements survenus dans les institutions et à la perte par le chef de l'Etat, depuis 1848 et le temps de Thiers, du caractère représentatif d'une force sociale ; au contraire, pour les Etats-Unis, et parce

que les messages, après avoir été au début la suite des discours du trône de la couronne anglaise, ont acquis une influence extrême, il y avait lieu, avec les textes mêmes, d'abord d'en suivre l'usage afférent, sinon à chacune des attributions du président, du moins aux plus essentielles (direction de la politique étrangère, administration intérieure du pays, législation, nomination des fonctionnaires), ensuite, d'après cette expérience, de discuter énergiquement la comparaison, trop répétée, faite par Bryce, du message à « un coup de fusil en l'air ». — Il n'empêche que, dans l'exécution de cette tâche, plusieurs points méritent des critiques, lesquelles procèdent toutes peut-être d'un seul et même défaut, celui d'une extrême sécheresse en la forme d'ailleurs séduisante par son laconisme, celui d'une brièveté excessive aussi dans l'expression des idées générales bien dégagées et des vues finement notées à l'ordinaire de psychologie politique.

De lacunes, il n'en existe guère, sauf un appel trop peu fréquent aux textes, qui, pour être de simples faits, ont droit tout au moins à une citation ; sauf aussi un usage trop rare de certaines sources, où les raisons, les précédents et les détails sont en nombre variable comme le *Fédéraliste*, l'*Histoire constitutionnelle* de Stubbs et des *Mémoires*, tels ceux de M. Guizot. — D'insuffisances proprement dites, il n'y en a d'autres, m'a-t-il semblé, que celles relatives au message de démission de M. Grévy, et aux suites des messages, l'explication n'étant nulle part écrite que, si les Chambres ne répondent pas au message et en donnent simplement acte au président, c'est, comme il fut dit encore, le 3 juillet 1894, au sujet d'un message de M. Casimir Périer, parce que, si les Chambres pouvaient répondre, elles s'adresseraient au président, ce que n'a pas voulu le législateur de 1875. — Mais, de touches trop légères, il y en a quelques-unes : soit au point de vue positif et formel, sinon sur les diverses conceptions du message et sa distinction d'avec les discours du trône dans les monarchies parlementaires, du moins sur sa place par rapport aux déclarations ministérielles et aux autres modes de communication de l'exécutif avec les chambres ; soit au point de vue de la science politique, sur des idées comme celle-ci que, tant est grande la logique irréductible des faits sociaux, toute organisation de l'exécutif est dominée, influencée ou déformée par les notions générales et les vues adoptées sur l'objet du gouvernement, ou cette autre que, tant il y eut d'exagération dans la grande théorie révolutionnaire de la représentation par les seules assemblées, il y a (les Etats-Unis en font la preuve) de possibilité, et d'avantages au point de vue de l'art politique, à la dualité de la représentation de la nation, tant par le chef de l'Etat que par le législatif. — Au total, parce que son ampleur n'est point ainsi toujours suffisante, parce que son trait aussi est parfois imprécis et sa perspective souvent trop réduite, l'œuvre de M. Marcaggi n'est point une œuvre de tout premier ordre ; elle est tout au moins des meilleures ; des plus utiles et des mieux venues.

JOSEPH DELPECH.

Le libéralisme économique de l'Angleterre, par William Oualid, docteur en droit. — 1 vol. in-8, 331 p., Paris, 1906, Bonvalot-Jouve, édit.

Beaucoup de bien doit être dit de ce travail aux divisions simples, aux proportions justes, à la documentation généralement solide, et à la finesse maintes fois révélée. — Son mérite, et il est grand, on peut le déclarer hardiment, consiste surtout à avoir opposé un libéralisme qui a évolué depuis Adam Smith, qui s'est démocratisé et qui est resté vivant, de la vie même de la nation, à ce libéralisme quelque peu cristallisé, prêt à affirmer une irréductible incompatibilité entre la liberté individuelle et le régime démocratique, et cantonné dans sa doctrine négative, hostile aux idées de solidarité et de législation sociale, où se complaisent les adeptes de la petite secte libérale française. — La voie lui avait été tracée, du moins quelque peu indiquée, en particulier par certain livre : il me souvient, en effet, dans cet ordre d'idées, d'une étude sur *L'œuvre économique de David Hume*, que l'Université de Paris qualifiait, il y a trois ans, de « travail d'un véritable penseur », tant elle dépasse par sa portée un simple essai de reconstruction, et dans laquelle M. Schatz, établissant combien la production de Hume est pénétrée par sa philosophie et procède d'elle, avait montré, chez cet écrivain, une formule de la théorie individualiste plus souple et moins étroite que celle émise par certaines écoles libérales qui se réclament d'elle et pourtant ne la continuent pas. — Ceci n'est en rien, au surplus, pour diminuer l'importance de la monographie de M. O., contre laquelle il pourrait être élevé quelques griefs d'ordre varié : les uns, d'erreurs accidentelles de législation ou de faiblesses assez répétées dans l'exposé de la doctrine libérale classique, de Hume à Ricardo; les autres, d'imprécisions ou plutôt de sécheresse dans la 3e partie : autant il y a, sauf l'observation ci-dessus, d'informations, de vie, de couleur même, dans l'histoire du libéralisme naturaliste et évolutif d'Adam Smith et de Malthus, rationaliste et déductif de Ricardo et des radicaux philosophes, pratique de l'Ecole de Manchester, renouvelé avec Stuart Mill, Carlyle, Ruskin ou Dickens, et arrêté pour l'heure au programme expliqué dans l'excellent ouvrage d'Herbert Samuel, — autant les informations amples et précises sont à la base des détails fournis sur la législation ouvrière et foncière ou la politique commerciale et coloniale de l'Angleterre, — autant l'opposition des libéralismes britannique et français est superficiellement établie, et la conclusion peu nuancée et partant peu conforme à la réalité : ainsi, d'une part, faute d'avoir assez accentué le contact avec les faits, soigneusement recherché par l'un et hautainement négligé par l'autre, M. Oualid n'a point mis en relief les résultats de cette divergence qui perpétue en Angleterre la connaissance et la force des principes individualistes, et en France laisse l'éducation socialiste et étatiste prendre le pas sur cette même doctrine libérale; et, d'autre part, faute d'avoir assez étendu son rayon visuel, il a méconnu combien le libéralisme, loin d'être tout dans la côterie blâmée, est vraiment, ou même uni-

quement, ailleurs, chez Nietzsche et chez Ibsen, Renan ou de Curel, Tocqueville et Taine surtout, qui donnent, tous deux, de l'histoire une interprétation individualiste et ne craignant point d'accepter et prévoir la démocratie comme un fait naturel et nécessaire ; et il a négligé aussi cette intéressante question de savoir si les mouvements démocratiques, qui se rattachent aux divers aspects du catholicisme social, ne sont pas inconsciemment inspirés par la plus pure pensée libérale, celle des économistes qui assignent comme seule fin à leur doctrine la libre et indispensable expansion de toute personnalité humaine. — Toutefois, malgré ces critiques, l'œuvre demeure tout entière debout, non comme une « frêle esquisse », mais comme une « peinture nourrie ».

JOSEPH DELPECH.

A propos de la maxime *Error communis facit jus*, par GASTON MORIN, chargé de cours à la faculté de droit de l'Université d'Aix-Marseille. — 1 br. gr. in-8, 34 p. Marseille, Barlatier.

Tant par l'idée juridico-sociologique qui l'étaie qu'à raison d'une question de droit public et administratif dont elle fait un large état, cette brochure mérite d'être signalée dans la *Revue* ; il est juste aussi, sinon même nécessaire, d'en parler, tant le fondement en paraît solide, l'argumentation habile et la forme nerveuse, précise et agréable. — Le prétexte en a été l'examen critique (p. 17-26) d'un remarquable *Essai*, de M. Alfred LONIEWSKI, *Sur le rôle actuel de la maxime « Error communis.... »* [Th. doct. Aix, 1905, 226 p.] ; l'occasion plus immédiate, l'étude du double conflit, si intéressant à raison du mouvement jurisprudentiel, provoqué, de date très ancienne, par la question des actes de l'héritier apparent, et, tout récemment, par le problème des hypothèques consenties soit par une congrégation non autorisée dissoute en exécution de la loi de 1901, soit par les prête-noms de la congrégation (p. 5-15). Aussi bien, dans les deux cas, la préoccupation dominante en justice paraît-elle être désormais moins le respect de la volonté individuelle que la sécurité des tiers et les nécessités du crédit, c'est-à-dire de la confiance, dans les transactions (p. 4) ; ce qui amène le vrai juriste, préoccupé de l'harmonie entre l'évolution sociale et le développement du droit, et tenu de ce chef à adapter perpétuellement la technique juridique aux exigences de la vie (p. 17), à constater, dans les législations les plus récentes, un abandon du principe de l'autonomie contractuelle et un retour vers le matérialisme et le formalisme, tant il est vrai, comme l'a constaté Ihering (*Esprit du droit rom.*, III, 187) que la forme devient aux actes juridiques « ce qu'est pour la monnaie l'empreinte » qui dispense de toute vérification du titre et du poids, *i. e.* de la valeur des monnaies.

Ce n'est ici le lieu de rappeler, ni les développements de la brochure relatifs aux actes de disposition de l'héritier apparent [Cpr. Cass. 26 janvier 1897, D. 97. 1. 33, avec note de M. SARRUT, et un *Examen doctrinal* de M. CHARMONT, dans la *Rev. crit. de législ.*, 1902, 16 sq.], ni même, touchant les hypothèques congréganistes, la critique d'une jurisprudence qui, après avoir reconnu la capacité de constituer droit réel aux congrégations illicites considérées comme sociétés de fait [V. l'argumentation et la documentation d'une Consultation de Me BARBOUX, *Gaz. des Trib.*, 28 février 1901], 1° répudie pour l'heure la théorie de la société de fait comme contraire à l'esprit général et à l'ensemble des dispositions

de la loi rétroactive de 1901 [V. Civ. cass. 8 févr. 1904, *Sir.* 1905. 1. 17, avec note de M. CHAVEGRIN, *Dall.* 1904. 1. 17, avec les conclus. Proc. gén. BAUDOUIN], et 2, en une série fort importante de décisions de première instance et d'appel (p. 12-14), valide la constitution d'hypothèque, sinon toujours, du moins dans des cas où, la maxime *Error communis* pouvant produire en droit son effet créateur parce qu'elle peut en fait recevoir son application, l'erreur présentait ce double caractère d'être commune, c'est-à-dire partagée par la presque unanimité des gens, et invincible, c'est-à-dire à peu près inéluctable. — Ce qu'il faut, semble-t-il, au contraire, c'est rapporter, d'un mot, les conclusions de l'étude, plus précises que celles de M. Loniewski, très voisines à tout le moins des idées de sociologie féconde et de véritable droit pur auxquelles, par deux fois [*Responsabilité et contrat*, dans la *Rev. crit. de législ.*, 1899, 36 sq. — *L'exercice du droit collectif*, dans la *Rev. trim. de dr. civ.*, I, 1903, 95 sq.] le talent vigoureux de M. Emmanuel LÉVY a donné, on doit le dire, un puissant relief et assuré, il le faut espérer, une définitive fortune.

La maxime n'a point chance d'être légitimée dans ses diverses applications jurisprudentielles d'après la tradition ou la loi, attendu qu'il n'y a aucune concordance entre la chose jugée et cette tradition ou cette loi (p. 17-19), mais uniquement d'après son fondement philosophique et juridique ; or, à ce dernier point de vue, et envisagée dans la fonction translative qu'on lui veut attribuer, elle peut passer moins comme une cause de dérogation au droit commun dans l'intérêt de l'équité que comme une véritable source de droit (p. 20), attendu que, l'erreur commune se ramenant à une de ces croyances de la collectivité sur lesquelles repose le droit, et consistant dans l'habitude générale d'une fausse interprétation ou de la non-application de la loi, le problème serait affirmativement résolu du pouvoir abrogateur de la coutume et de la jurisprudence par rapport à la loi (p. 23, n. 1). Deux idées sont ainsi très judicieusement suivies et mises en œuvre : l'une, pour expliquer la maxime, sinon juridiquement, du moins économiquement et eu égard aux besoins du crédit, faisant de la croyance le fondement philosophique du transfert des droits accomplis entre individus sous l'empire d'un état législatif déterminé (p. 24. Rpr. la très curieuse citation de Pascal, *Pensées*, Ch. I, IV, V) ; — l'autre, pour fonder l'acquisition au tiers de bonne foi par l'effet de la maxime, présentant (p. 27) la suppression du droit acquis du propriétaire et la perte de la revendication comme une sanction de la responsabilité dudit propriétaire, tenu, d'après M. Lévy, par l'obligation générale de ne pas tromper la confiance nécessaire à l'entretien des relations sociales, et frappé, suivant l'analyse plus poussée de M. Morin (p. 28), par la théorie du risque, du chef de cas fortuits et de dommages causés sans intention de nuire et dans l'exercice parfaitement licite du droit ; d'où cette conclusion (p. 29, 34) que, quand la jurisprudence fait perdre son droit, faute d'exercice, au propriétaire véritable, elle consacre un résultat identique au fond à celui qu'elle adopte dans les cas réprimés d'abus de droit, à cette différence extérieure près qu'en l'espèce le propriétaire est resté en-deça de son droit au lieu d'aller au-delà.

La monographie est, de la sorte et du même coup, une justification de la responsabilité sociale, et non plus individuelle, qui lie l'individu envers la société à raison du besoin de croyance, *i. e.* de confiance dans les transactions (p. 25), et une illustration de la crise de l'individualisme et du développement progressif de l'étatisme et du droit collectif (p. 3). — S'il fallait de toute nécessité formuler une critique, on se sentirait tenté d'y regretter le défaut de tout aperçu même rapide sur le rôle des brocards dans l'évolution du droit ;

mais le grief est à l'excès minime contre une publication qui, par sa fermeté concise et son allure pénétrante, honore celui qui la fit et doit être retenue par tous ceux qui suivent dans la jurisprudence, avec l'attention critique et indépendante qui convient aux historiens et aux vrais juristes, l'expression nécessaire, au sens philosophique du mot, du besoin social de crédit.

JOSEPH DELPECH.

Recueil international des traités du XXe siècle, publié par le BARON DESCAMPS et LOUIS RENAULT, avec le concours de MM. Léon Capelle, Léonard Ruyssenaers, baron Michiels Van Verduynen, et Paul Fauchille. — Année 1902, 1 gr. vol. in-4, 894 p. Paris, A. Rousseau, édit. 1906, 50 fr.

Ce volume consacré à l'année 1902 suit de quelques mois, avec la régularité caractéristique des bonnes éditions et essentielle des grands recueils, le tome inaugural d'une collection dont j'ai essayé (*suprà*, p. 599) de qualifier l'originalité et marquer la richesse, définir la perfection et indiquer la variété. Il reproduit ainsi, peu de mois après leur signature ou leur ratification, en les accompagnant, toujours, de traductions élégamment littérales et d'une scientifique précision, les textes originaux d'un droit des gens conventionnel et arbitral, sans la connaissance méthodique et l'appui critique desquels discours et écrits risquent fort de rester propos curieux, mais superficiels ou malencontreux, et dissertations ingénieuses, mais suspectes ou sans portée. Il donne, en effet, le tableau, le plus complet qui soit, de l'activité diplomatique, appliquée en 1902, aussi bien à l'établissement de grands accords sur le régime international des marchandises comme le sucre (p. 201), la solution des conflits de lois et de juridictions en matière de divorce ou de tutelle (p. 222, 225) et la fixation de principes communs touchant les matières judiciaires, l'exécution des jugements, la compétence de juridictions mixtes ou la procédure d'extradition (p. 258, 282, 357, 439, 654, 659...) qu'aux moyens d'assurer leur effet aux réclamations dirigées contre les gouvernements (p. 569, 611, 636...) et de développer la fortune grandissante de tout ce qui est protocoles, sentences et traités d'arbitrage (p. 131, 144, 151, 181, 210, 239, 298, 315, 372, 418, 426, 470, 636, 752...); il englobe de même la série, au cours de cette année, des conventions relatives au régime commercial ou douanier (p. 134, 257, 338, 513, 525, 571...), postal, télégraphique ou téléphonique (p. 157, 176, 192, 251, 330, 402, 407, 480, 692, 696, 700, 752, 775...) entre plusieurs zônes ou pays, des accords relatifs à la protection des marques de fabrique ou de commerce (p. 168, 336...) et des œuvres littéraires ou artistiques (p. 254...), et des règlements du trafic de l'alcool et des spiritueux (p. 275, 310...); rapportant aussi, à divers endroits, les dispositions de célèbres traités de paix (p. 367, 562...), les clauses d'adhésion à de grandes conventions, telles que les conventions sanitaires (p. 528, 663...), ou des détails bien curieux de la vie intérieure de l'Etat fédéral allemand (p. 661, 671, 684, 686), il apparaît sans conteste comme un incomparable instrument de travail. Grâce, enfin, à un luxe bien rare de trois tables, chronologique, géographique et méthodique (p. 781-894), méticuleusement dressées, il offre un aliment aisé à toutes curiosités, encyclopédiques, nationales ou spécialisées. — Bref, le *Recueil*, par la sûreté de sa méthode et le fini de son exécution, a droit acquis à une place de premier plan parmi les collections justement réputées les meilleures dans l'ordre des sciences historiques.

JOSEPH DELPECH

REVUE DES PÉRIODIQUES (1)

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

Revue générale d'administration.

JULES SALMON. — **La fondation et l'Edit d'août 1749** (décembre 1904, janvier, février, juin, juillet, août et novembre 1905.

Le Code civil n'a point parlé de la fondation, et longtemps la doctrine fut sans s'occuper d'elle, tandis que les détours essayés en pratique faisaient dépendre le sort de l'établissement futur de la bonne foi du grevé ou de l'héritier. En droit, l'Edit de 1749 changea un état de choses, suivant lequel une communauté de fait non approuvée ne pouvait recevoir legs et donations ; d'Aguesseau le fit prendre « contre les inconvénients de la multiplication des établissements des gens de mainmorte » ; il est la seule loi générale de la monarchie fixant la condition des établissements publics et d'utilité publique, et définissant les caractères de la fondation.

I. DES COMMUNAUTÉS. — L'évolution historique est curieuse, consistant tout entière dans des tentatives de sécularisation et de restriction du domaine de l'Eglise. Au Bas-Empire, les *hôpitaux* faisaient partie de l'Eglise dont les revenus servent à la nourriture des prêtres et des pauvres ; de même, plus tard, les *collèges* furent de petites communautés tenues de multiples obligations religieuses ; et ce n'est pas une des moindres originalités de l'ancien régime que les savants y sont des clercs, les pauvres dans l'hôpital des gens d'église, les uns et les autres ayant des prébendes, étant des bénéficiers et dépendant du seul juge ecclésiastique. Or, les idées d'hôpital et d'école avaient été tôt identifiées avec celle de communauté, en ce que les administrés pauvres des hôpitaux et écoliers ou boursiers des anciens collèges se chargeaient eux-mêmes de la gestion du service public hospitalier ou enseignant ; à cet effet, il avait suffi d'une équivoque avec les associations douées d'existence légale et tenues pour *collegia licita* par le droit romain, et cette solution avait été généralisée aux établissements d'instruction fondés parfois par des ordres enseignants et fréquemment par des villes, encore qu'il ne s'agît là que de services municipaux. — Cependant, et par l'effet de l'équivoque persistante, la condition des dits hôpitaux et collèges ne changea qu'après l'Edit d'août 1749 A vrai dire, antérieurement à lui, et pour interdire à l'Eglise l'institution de nouvelles communautés sans lettres patentes, quelques arrêts du Parle-

(1) Dans la dernière *Revue des Périodiques Belges* (*suprà*, p. 608), c'est par suite d'une erreur que l'étude de M. le comte GOBLET D'ALVIELLA, *les Leçons de la dernière élection*, a été mentionnée comme ayant paru dans la *Revue sociale catholique*.

ment et un Edit de 1629 avaient assimilé les congrégations religieuses aux confréries d'artisans soumises à l'approbation par les Ordonnances et les Conciles, et un autre Edit de 1666 avait tenté des mesures contre l'accroissement des communautés ; mais la lutte tendant à enlever à l'Eglise les services essentiels de l'instruction et de l'assistance s'affirme seulement en 1749 : à l'encontre des hôpitaux, elle était facilitée par le fait que déjà plusieurs ordonnances avaient réduit l'évêque à la présidence du bureau d'administration de ces établissements et soumis ceux-ci au contrôle et à la juridiction des juges ordinaires ; à l'égard des collèges, l'esprit philosophique du XVIIIe siècle devait réclamer le classement parmi les corps purement civils ; l'Edit de 1749, en tant qu'il fut dirigé contre les communautés religieuses, frappait les uns et les autres, puisque hôpitaux, collèges et communautés étaient institutions assimilées.

II. La fondation. — L'Edit ne soumit à l'autorisation par lettres patentes que la constitution de ces bénéfices, fondations sans association, hôpitaux sans malades, monastères sans moines, bénéfices sans office, qui étaient des patrimoines autonomes et existant par eux-mêmes, et dont le titulaire était usufruitier dispensé de rendre compte, à la différence du titulaire de l'office toujours révocable et salarié seulement à raison de l'accomplissement d'une charge. Il laissait libre, au contraire, comme indifférente à la sécurité publique, et nonobstant sa qualité de personne juridique, la fondation constituée par une donation préalable, consistant en une affectation de biens, et toujours réductible quant à ses caractères essentiels et à son objet en un patrimoine affecté à un service public déterminé. En fait, bien des fondateurs, pour assurer leur œuvre et la défendre contre les empiètements éventuels de l'autorité ecclésiastique, en désirèrent souvent confirmation par lettres patentes on employaient aux mêmes fins l'homologation ou abrogation judiciaire ; l'Edit, en imposant cette homologation auparavant facultative, ne fit que confirmer un ancien usage.

Etablissement doté fictivement de la personnalité, appartenant toujours au public, et administré dans l'intérêt général par des particuliers, telle est la fondation de l'ancien droit, qui incitait les vieux auteurs, pour défendre la propriété des Eglises particulières à l'encontre de l'Eglise universelle, à attribuer la propriété des biens ecclésiastiques à l'église affectataire ou à la communauté des fidèles, et qui faisait dire à Merlin qu'entre le « fonds des établissements publics » et l'Etat ou les communes où ces établissements sont établis, il n'y a « point d'autre différence que celle qui existe entre le tout et la partie » : peu importaient donc les termes de la donation, le fond du droit ne variant pas et la libéralité pouvant être faite indifféremment à un établissement préexistant pris comme organe du particulier, à des particuliers à charge de fondation, ou même sans désignation d'exécuteur, auquel cas le legs était tenu pour fait d'abord à l'évêque et plus tard aux gens du roi. Ainsi, dans l'ancien droit, en tant que donation au public, la fondation ne se heurtait point à l'objection qui arrête la doctrine moderne, et suivant laquelle il ne peut y avoir de transmission de biens qu'à une personne existante ou préalablement reconnue comme personne civile ; sa notion était plus simple et plus avantageuse que dans le droit moderne.

Joseph Delpech.

VARIÉTÉS

L'inconstitutionnalité des lois et la jurisprudence grecque.

La Cour d'appel d'Athènes (1904, arrêt n° 1470. — Rapporteur M. le conseiller D. Papamichalopoulos [*Thémis*, t. XVI (1905-1906), p. 169]) vient de consacrer une fois de plus (1) la thèse d'après laquelle les tribunaux grecs ont le pouvoir et le devoir d'écarter les lois et décisions parlementaires inconstitutionnelles. Voici une traduction de cet important arrêt :

« Attendu que l'appelant expose que, dans sa séance du 3 avril 1902, la Chambre des Députés a, sur la proposition de sa Commission du budget, décidé qu'une somme supplémentaire de 1.000 drachmes serait payée à chaque député, en considération des dépenses exceptionnelles auxquelles les membres de la Chambre ont été soumis pendant la session extraordinaire de la 15e législature ; que dans la séance suivante, la Chambre a approuvé le procès-verbal de la séance du 3 avril ; que par suite un crédit de Dr. 237.917 a été inscrit au budget de l'Etat ; mais que l'appelant s'est vu refuser le paiement de son indemnité de 1.000 drachmes par le Trésor public dont il réclame, en conséquence, la condamnation ;

« Considérant que, d'après l'art. 75 de la Constitution, « les députés, ayant rempli leurs devoirs, reçoivent du Trésor public une indemnité de dr. 2.000 pour chaque session ordinaire. En cas de session extraordinaire, ils n'ont droit qu'aux frais des voyages d'aller et de retour » ;

« Qu'il résulte de cette disposition constitutionnelle que toute autre indemnité votée par la Chambre pour les sessions extraordinaires est contraire à la Constitution et n'a aucun caractère obligatoire pour le Trésor public, qui peut en refuser le paiement ;

« Considérant que le procès-verbal de la séance de la Chambre du 3 avril 1902 porte que « le Président a fait savoir que la Commission du budget a proposé le vote d'une indemnité de 1.000 dr. à chaque député pour les dépenses exceptionnelles auxquelles il a été soumis pendant la session extraordinaire de la présente législature, dans les termes suivants : « la Commission du budget, tenant compte de la longue durée de la session extraordinaire de la 15e législature, pendant laquelle les députés ont été obligés de séjourner à Athènes, se soumettant à de grandes dépenses pécuniaires et considérant l'insuffisance de l'indemnité parlementaire, croit devoir proposer à la Chambre de voter à chaque député une indemnité supplémentaire de dr. 1.000, en tout un crédit de dr. 234.000 à inscrire au budget de la présente session » ; et que, ayant admis l'urgence sur la demande du député X, la Chambre a aussitôt adopté cette proposition ;

« Considérant que l'indemnité supplémentaire de 1.000 dr. votée par la Chambre ne l'a pas été pour couvrir les députés de leurs frais de voyage, mais en considération de la longue durée de la session extraordinaire qui a exposé les mem-

(1) Cpr. la note parue dans cette *Revue*, 1905, p. 481. Et cpr. aussi *suprà*, p. 755 et s.

bres de la Chambre à de grandes dépenses pécuniaires, en les obligeant à prolonger leur séjour à Athènes ;

« Qu'il est évident que cette décision de la Chambre viole la disposition formelle de la Constitution, qui ne permet d'accorder aux députés que les frais de leur voyage d'aller et de retour ;

« Que, dès lors, même contenue dans une loi spéciale, elle n'aurait pu, étant inconstitutionnelle, donner au demandeur et à ses collègues aucun droit, parce que la loi ne peut créer des droits et des obligations qu'en tant qu'elle ne heurte pas la loi fondamentale et organique de l'Etat ;

« Considérant au surplus que, d'après la lettre de la Constitution, l'indemnité des sessions extraordinaires ne saurait être supérieure à celle des sessions ordinaires.

« Considérant que, dès lors, c'est à bon droit — bien que pour des raisons différentes — que le tribunal de première instance a rejeté l'action du demandeur, comme mal fondée en droit.

« Par ces motifs, la demande de l'appelant est rejetée ».

[Traduit par le professeur N. Politis de l'Université de Poitiers].

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(16-31 JUILLET. AOUT, SEPTEMBRE, OCTOBRE 1906)

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE. QUESTIONS POLITIQUES

Décret du 12 octobre 1906 convoquant le Sénat et la Chambre en session extraordinaire (*J. O.*, 14 octobre, p. 6909).

Décret du 27 octobre 1906 fixant les attributions du sous-secrétaire d'Etat au ministère de la guerre (*J. O.*, 29 octobre, p. 7303).

RELATIONS INTERNATIONALES

Loi du 3 août 1906 portant approbation de la convention de commerce et de navigation signée le 26 novembre 1902 entre la France et l'Egypte (*J. O.*, 10 août, p. 5677).

Décret du 4 août 1906 portant approbation du protocole signé à Bruxelles le 26 juin 1906 entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Pérou et la Suède d'une part et la Suisse d'autre part relativement à l'accession de la Suisse à la convention internationale concernant le régime des sucres du 5 mars 1902 (*J. O.*, 7 août, p. 5630).

Décret du 24 septembre 1906 portant promulgation de la convention signée à Londres le 29 mai 1906 entre la France et l'Angleterre pour confirmer le protocole de délimitation des possessions françaises et britanniques à l'Est du Niger signé à Londres le 9 avril 1906 (*J. O.*, 29 septembre, p. 6598).

Décret du 6 octobre 1906 portant réglementation des frais d'établissement et des frais d'installation des agents diplomatiques et consulaires (*J. O.*, 22 octobre, p. 7151).

Décret du 6 octobre 1906 portant suppression des primes de séjour (*J. O.*, 22 octobre, p. 7152).

Décret du 6 octobre 1906 portant réglementation des frais de voyage (*J. O.*, 22 octobre, p. 7152).

Décret du 25 octobre 1906 (Rapport du président du conseil, ministre de l'intérieur) ayant pour objet la création du ministère du travail et de la prévoyance sociale (*J. O.*, 20 octobre, p. 7238).

Prorogation du protocole, signé à Lisbonne, le 8 avril 1892, prorogé et modifié par les conventions des 10 mai 1902 et 28 août 1905 à l'effet d'établir le tarif des droits d'entrée et d'exportation dans le bassin occidental du Congo (*J. O.*, 29 octobre, p. 7301).

Rapport au ministère des affaires étrangères sur la situation des écoles françaises d'Orient, en date du 17 octobre 1906 (*J. O.*, 26 octobre, p. 7240].

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Loi du 11 juillet 1906 relative à la protection des conserves de sardines, de légumes et de prunes contre la fraude étrangère (*J. O.*, 15-16 juillet, p. 4885).

Décret du 31 juillet 1906 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes et falsifications en ce qui concerne les boissons, les denrées alimentaires et les produits agricoles (*J. O.*, 2 août, p. 5501).

Décret du 4 août 1906 (Rapport du ministre de la marine) portant modifications aux décrets des 10 octobre 1897 et 18 mars 1901, relatifs à l'organisation du personnel de surveillance des pêches maritimes (*J. O.*, 18 août, p. 5817).

Décret du 6 août 1906 (Rapport du ministre de l'intérieur) modifiant le décret du 4 mai 1906 relatif à la destruction des rats à bord des navires (*J. O.*, 8 août, p. 5646).

Décret du 31 août 1906 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 19 avril 1906 sur la marine marchande (*J. O.*, 17 septembre, p. 6341).

Décret du 23 octobre 1906 modifiant le décret du 29 décembre 1901 en ce qui concerne l'annonce des examens de la marine marchande (*J. O.*, 28 octobre, p. 7280).

Arrêté des ministres de l'agriculture et du commerce du 1er août 1906 fixant les mesures à prendre pour le prélèvement des échantillons en exécution de la loi du 1er août 1905 et du décret du 31 juillet 1906 sur la répression des fraudes (*J. O.*, 2 août, p. 5513).

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE

Décret du 11 juillet 1906 modifiant le décret du 17 mai 1905 relatif à l'organisation du corps des inspecteurs du travail (*J. O.*, 18 juillet, p. 5047).

Décret du 24 août 1906 (Rapport du ministre du commerce) organisant le contrôle de l'application de la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire (*J. O.*, 31 août, p. 6017).

Décret du 17 octobre 1906 relatif au service d'inspection des pharmacies, drogueries, épiceries, fabriques et dépôts d'eaux minérales, naturelles ou artificielles (*J. O.*, 20 octobre, p. 7113).

ORGANISATION JUDICIAIRE

Décret du 18 août 1906 portant fixation des garanties spéciales de capacité professionnelle pour les candidats aux fonctions judiciaires et instituant pour les magistrats un tableau d'avancement (*J. O.*, 21 août, p. 5861).

Décret du 7 septembre 1906 fixant les allocations dues aux greffiers des justices de paix pour l'exécution de la loi du 30 avril 1906 sur les warrants agricoles (*J. O.*, 13 septembre, p. 6237). Erratum (*J. O.*, 23 septembre, p. 6457).

DROIT CRIMINEL. LÉGISLATION PÉNITENTIAIRE

Décret du 13 octobre 1906 (Rapport du ministre des colonies) modifiant l'art. 7 du décret du 5 octobre 1889 déterminant les pénalités à appliquer aux condamnés aux travaux forcés internés dans les colonies pénitentiaires (*J. O.*, 18 octobre, p. 7075).

Circulaire du ministre de l'intérieur du 30 juillet 1906 relative à la loi d'amnistie (*J. O.*, 2 août, p. 5503).

Arrêt de la Cour de cassation du 12 juillet 1906 portant annulation d'un jugement d'un conseil de guerre (*J. O.*, 15-16 juillet, p. 4904).

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE

Loi du 18 juillet 1906 relative à l'abaissement des pénalités en matière forestière, portant abrogation de l'article 146 du code forestier et modification des articles 24, 28, 31, 45, 46, 54, 70, 73, 78, 144, 192 et 199 (*J. O.*, 26 juillet, p. 5254).

Loi du 18 juillet 1906 portant addition à l'article 90 du code forestier, relatif aux coupes extraordinaires dans les bois des communes et établissements publics (*J. O.*, 26 juillet, p. 5254).

Loi du 18 juillet 1906 relative à la réglementation du pâturage dans les forêts soumises au régime forestier, portant abrogation de l'article 75 du code forestier et modification des articles 69, 72 et 110 du même code (*J. O.*, 26 juillet, p. 5255).

Décret du 16 juillet 1906 (Rapport du ministre de l'agriculture) instituant un comité consultatif permanent des courses (*J. O.*, 17 juillet, p. 4919).

Rapport au Président de la République sur le fonctionnement en 1905 des caisses de crédit agricole mutuel (*J. O.*, 1er août, p. 5483).

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES PROTECTORALES)

Décret du 31 juillet 1906 déterminant le mode d'emploi des fonds disponibles, des caisses locales de retraite des colonies (*J. O.*, 11 août, p. 5707).

Décret du 10 octobre 1906 modifiant la solde de parité de certain agent du service des contributions indirectes aux colonies (*J. O.*, 19 octobre, p. 7092).

Décret du 19 octobre 1906 (Rapport du ministre des colonies) portant règlement d'administration publique sur la discipline du corps des inspecteurs des colonies et les honneurs dus à ces fonctionnaires (*J. O.*, 23 octobre, p. 7869).

Décret du 19 octobre 1906 réorganisant le comité supérieur consultatif de l'instruction publique des colonies (*J. O.*, 22 octobre, p. 7155). Erratum (*J. O.*, 23 octobre, p. 7170).

Décret du 20 octobre 1906 (Rapport du ministre des colonies) rendant applicable à Madagascar, à Mayotte et dépendances, à la côte française des Somalis, dans les établissements français de l'Inde et dans les établissements français de l'Océanie, à St-Pierre et Miquelon, à la Martinique (avec restriction) et à la Réunion (avec restriction) le décret du 27 décembre 1851 sur les lignes télégraphiques (*J. O.*, 30 octobre, p. 7320).

Décret du 23 octobre 1906 (Rapport du ministre des colonies) soumettant explicitement au régime des articles 12 et 15 du décret du 18 janvier 1905 les agents des affaires indigènes de l'Afrique occidentale et du Congo et les agents du service topographique de l'Afrique occidentale qui étaient précédemment soumis au régime des articles 14 et 17 du décret du 2 juin 1899 (*J. O.*, 30 octobre, p. 7320).

Arrêté du ministre des colonies du 19 octobre 1906 organisant le secrétariat permanent du comité supérieur consultatif de l'instruction publique des colonies (*J. O.*, 23 octobre, p. 7155). Erratum (*J. O.*, 22 octobre, p. 7370).

Rapport au Président de la République sur les opérations des banques coloniales pendant l'exercice 1904-1905 (*J. O.*, 22 septembre, p. 789-802 éd. compl.).

Algérie. — Décret du 11 juillet 1906 rendant exécutoire en — le décret du 19 mai 1905 (*J. O.*, 12 août, p. 5737).

Décret du 15 juillet 1906 relatif aux peines encourues par quiconque en — et dans les territoires du Sud aura conclu une convention ayant pour objet d'aliéner, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux la liberté d'une tierce personne (*J. O.*, 18 juillet, p. 5043).

Décret du 24 juillet 1906 rendant exécutoire en Algérie, l'article 5 de la loi du 17 avril 1906 (*J. O.*, 27 juillet, p. 5298).

Décret du 1er août 1906 modifiant le décret du 12 juillet 1904 et interdisant du 15 août au 31 décembre de chaque année l'exportation des animaux femelles de la race ovine hors du territoire de l'Algérie (*J. O.*, 8 août, p. 5650).

Décret du 2 août 1906 modifiant le décret du 3 décembre 1903 relatif au recouvrement de la taxe à laquelle sont assujetties en Algérie, les compagnies et sociétés d'assurances françaises et étrangères contre l'incendie (*J. O.*, 11 août, p. 5703).

Décret du 2 août 1906 relatif au payement de la taxe due en Algérie, en vertu de la loi du 23 août 1871, par les sociétés, compagnies et assureurs étrangers (*J. O.*, 11 août, p. 5704).

Décret du 28 août 1906 portant homologation d'une décision de l'assemblée plénière des délégations financières algériennes relatives à l'impôt des licences (*J. O.*, 2 septembre, p. 6062).

Décret du 4 septembre 1906 portant homologation de décisions de l'assemblée plénière des délégations financières algériennes : 1° relative aux droits d'enregistrement et de timbre ; 2° relative à la législation des patentes (*J. O.*, 7 septembre 1906, p. 6142). Erratum (*J. O.*, 26 septembre, p. 6509).

Décret du 4 septembre 1906 relatif au payement de la taxe dûe en —, en vertu de la loi du 23 août 1871 en ce qui concerne les sociétés, compagnies et assureurs étrangers (*J. O.*, 8 septembre, p. 6158).

Décret du 14 septembre 1906 créant la fonction de correspondant à Paris de la direction des chemins de fer au gouvernement général de l' — (*J. O.*, 22 septembre, p. 6438).

Décret du 25 septembre 1906 portant modification des articles 5 et 6 du décret du 27 juin 1901 relatif au personnel des officiers publics et ministériels de l' — (*J. O.*, 29 septembre, p. 6597).

Décret du 30 septembre 1906 portant règlement définitif du budget de l' — pour l'exercice 1904 (*J. O.*, 14 octobre, p. 6910).

Arrêté du ministre de l'instruction publique du 23 juillet 1906 relatif à la création d'un certificat d'aptitude à l'enseignement élémentaire d'arabe parlé dans les écoles primaires de l' — (*J. O.*, 28 juillet, p. 5325).

Recettes de l'exploitation des chemins de fer d'intérêt général en — en 1904-1905 (*J. O.*, 3 août, p. 5544).

Afrique occidentale française. — Décret du 24 juillet 1906 (Rapport du ministre des colonies) portant organisation du régime de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du Gouvernement général de l' — (*J. O.*, 4 août, p. 5567). Errata (*J. O.*, 1er septembre, p. 6051 ; 2 septembre, p. 6068).

Guyane. — Décrets du 17 septembre 1906 (Rapport du ministre des colonies) relatifs : 1° à l'organisation du collège de Cayenne ; 2° à l'organisation de l'en-

seignement primaire à la —; 3° aux concessions de bourses sur les fonds de la colonie ou des communes de la — (*J. O.*, 24 septembre, p. 6469).

Indo-Chine. — Décret du 10 juin 1905 portant réorganisation du service des douanes et régies en —. *Erratum* (*J. O.*, *5 août 1906*, p. 5602).

Madagascar. — Décret du 8 juillet 1906 (Rapport du ministre des colonies) portant organisation de la garde indigène de — (*J. O.*, 22 juillet, p. 5160).

Décret du 5 août 1906 portant modification au décret du 22 novembre 1904 (caisse locale des retraites à —) (*J. O.*, 12 août, p. 5738).

Décret du 22 octobre 1906 (Rapport du ministre des colonies) portant création de conseils d'arbitrage du travail indigène à — (*J. O.*, 24 octobre, p. 7193).

Mayotte. — Décret du 22 octobre 1906 (Rapport du ministre des colonies) portant modification à l'organisation du service de la justice dans la colonie de — et dépendances (*J. O.*, 25 octobre, p. 7221).

Décret du 22 octobre 1906 (Rapport du ministre des colonies) portant réglementation de la main-d'œuvre dans la colonie de — et dépendances (*J. O.*, 25 octobre, p. 7222).

Saint-Pierre et Miquelon. — Décret du 5 août 1906 portant constitution de primes personnelles aux membres du personnel enseignant laïque des îles — qui ne sont pas détachés des cadres métropolitains (*J. O.*, 12 août, p. 5739).

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 1er août 1906 portant prorogation pour deux années de la section temporaire du contentieux au Conseil d'Etat formée par décret du 14 octobre 1890 (*J. O.*, 7 août, p. 5629).

Décret du 11 août 1906 fixant le nombre des directeurs de l'administration centrale du ministère de l'intérieur (*J. O.*, 14 août, p. 5765).

Décret du 24 octobre 1906 réorganisant la direction de la mutualité et la direction de l'administration pénitentiaire (*J. O.*, 26 octobre, p. 7243).

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME DOUANIER. QUESTIONS MONÉTAIRES

Loi du 7 juillet 1906 portant règlement définitif du budget de l'exercice 1906 (*J. O.*, 18 juillet, p. 4933).

Loi du 18 juillet 1906 portant modification de la loi du 11 janvier 1892 (tarif général des douanes) (*J. O.*, 12 août, p. 5733).

Loi du 19 juillet 1906 portant fixation du taux de la taxe de fabrication sur les alcools d'origine industrielle (*J. O.*, 21 juillet, p. 5118).

Loi du 19 juillet 1906 relative aux contributions directes et taxes assimilées de l'exercice 1907 (*J. O.*, 22 juillet, p. 5141).

Décret du 27 juillet 1906 modifiant l'art. 5 du décret du 12 juillet 1898 (perception de la taxe applicable aux compagnies et sociétés d'assurances françaises contre l'incendie) (*J. O.*, 4 août, p. 5559).

Décret du 27 juillet 1906 complétant l'art. 10 du décret du 25 novembre 1871 (mode de perception de la taxe sur les contrats d'assurances maritimes et contre l'incendie) (*J. O.*, 4 août, p. 5560).

Décret du 1er septembre 1906 portant règlement sur les formes et conditions d'autorisation et de détention des machines, appareils et instruments susceptibles d'être utilisés dans la fabrication des monnaies (*J. O.*, 25 septembre, p. 4485).

Décret du 27 septembre 1906 arrêtant la liste des exploitations commerciales soumises à la taxe réduite d'un centime et demi en addition au principal des patentes, pour le fonds de garantie en matière d'accidents du travail (*J. O.*, 30 septembre, p. 6624).

Décret du 15 octobre 1906 relatif à l'attribution de perceptions à certains employés des trésoreries générales et des recettes particulières (*J. O.*, 23 octobre, p. 7166).

Arrêté du ministre des finances du 15 octobre 1906 relatif aux demandes de perceptions faites par les employés des trésoreries générales et des recettes particulières (*J. O.*, 23 octobre, p. 7166).

Audience solennelle de la Cour des comptes du 16 octobre 1906 (*J. O.*, 19 octobre, p. 7093).

Tableaux présentant : 1° au 31 août 1906, l'importance des quantités de jus soumis à la défécation depuis le 1er septembre 1905, le rendement des jus en sucres et en mélasses ; 2° le relevé des comptes tenus dans les fabriques de glucoses pendant la campagne 1905-1906 ; 3° le relevé des mélasses destinées aux usages agricoles pendant la même période (*J. O.*, 2 octobre, p. 6696).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Loi du 16 juillet 1906 modifiant la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée (*J. O.*, 17 juillet, p. 4917).

Loi du 16 juillet 1906 modifiant l'art. 2 de la loi du 14 avril 1832 sur l'avancement dans l'armée active (*J. O.*, 17 juillet, p. 4917).

Décret du 11 juin 1906 (Rapport du ministre de la marine) portant modifications et additions aux tarifs des cautionnements et des indemnités de responsabilité des gardes magasins de la marine (*J. O.*, 12 août, p. 5738).

Décret (publié sous forme de rapport du ministre de la marine au Président de la République approuvé par ce dernier en date du 17 juillet 1906) fixant les attributions du bureau de la solde à l'administration centrale du ministère de la marine (*J. O.*, 1er août, p. 5476).

Décret du 17 juillet 1906 (Rapport du ministre de la guerre) autorisant les officiers de caserne et assimilés à changer d'arme ou de service (*J. O.*, 24 juillet, p. 5212).

Décret du 24 juillet 1906 (Rapport du ministre de la guerre) relatif à la composition de la section des télégraphistes coloniaux (*J. O.*, 28 juillet p. 5331).

Décret du 1er août 1906 (Rapport du ministre de la guerre) déterminant les grades à donner dans la hiérarchie des officiers d'administration du service du génie dans l'armée territoriale aux ingénieurs auxiliaires, sous-ingénieurs, et conducteurs des ponts et chaussées qui sont passés dans le personnel du contrôle des comptes des chemins de fer (*J. O.*, 15 août, p. 5783).

Décret du 4 août 1906 relatif au rengagement des caporaux et soldats servant au titre français dans les régiments étrangers (*J. O.*, 10 août, p. 5680).

Décret du 6 août 1906 relatif aux jeunes gens qui, au moment de leur admission à l'Ecole polytechnique ou aux écoles civiles énumérées dans l'art. 23 de la loi du 21 mars 1905, ne sont pas reconnus aptes au service militaire (*J. O.*, 15 août, p. 5784).

Décret du 6 août 1906 (Rapport du ministre de la guerre) modifiant le décret du 31 mai 1904 qui a institué une commission supérieure d'hygiène et d'épidémiologie (*J. O.*, 18 août, p. 5817).

Décret du 10 août 1906 modifiant le décret du 26 août 1905, portant répartition en catégorie des emplois réservés aux sous-officiers, brigadiers ou caporaux et soldats (*J. O.*, 18 août, p. 5815).

Décret du 25 août 1906 (Rapport du ministre de la guerre) relatif à l'organisation de l'infanterie et de l'artillerie coloniales (*J. O.*, 31 août, p. 6022).

Décret du 28 août 1906 (Rapport du ministre de la marine fixant les cadres du personnel administratif) des ouvriers du commerce et de la flotte et de terre et du personnel d'administration de l'inscription maritime (*J. O.*, 31 août, p. 6025).

Décret du 2 septembre 1906 (Rapport du ministre de la guerre) modifiant le décret du 20 mai 1903 sur le service de la gendarmerie (*J. O.*, 15 septembre, p. 6285).

Décret du 3 septembre 1906 déterminant l'effectif des médecins et pharmaciens et des fonctionnaires de l'intendance dans les troupes coloniales (*J. O.*, 14 septembre, p. 6270).

Décret du 12 septembre 1906 (Rapport du ministre de la guerre suivi d'un arrêté du ministre du 12 septembre 1906) modifiant l'article 17 du décret du 27 juin 1905 relatif aux engagements volontaires (*J. O.*, 16 septembre, p. 6317.

Décret du 20 septembre 1906 (Rapport du ministre de la guerre) portant revision des tarifs de solde applicables aux corps des troupes coloniales stationnées dans la métropole (*J. O.*, 27 septembre, p. 6526).

Décret du 21 septembre 1906 (Rapport du ministre de la guerre) portant modification au décret du 1er mars 1890 relatif aux congés et permissions (*J. O.*, 27 septembre, p. 6547).

Décret des 17 octobre 1906 portant modification au décret du 24 septembre 1906 fixant la solde des syndics, des gens de mer et des gardes maritimes (*J. O.*, 26 octobre, p. 7246).

Circulaire et arrêté du ministre de la marine du 4 août 1906 relative à l'embarquement des officiers mécaniciens faisant campagne lointaine (*J. O.*, 8 août, p. 5651).

Arrêté du ministre de la guerre du 13 août 1906 relatif aux engagements spéciaux dits de devancement d'appel dans les colonies et pays de protectorat (*J. O.*, 5 août, p. 5784).

Arrêté du ministre de la marine du 15 octobre 1906 modifiant l'arrêté du 4 août 1906 réglant l'embarquement des officiers mécaniciens sur les bâtiments faisant campagne lointaine (*J. O.*, 18 octobre, p. 7072).

Arrêté du ministre de la marine (sans date) fixant les règles à suivre pour l'inscription des élèves sortant de l'école supérieure de Maistrance (*J. O.*, 7 octobre, p. 6791).

Instruction du ministre de la guerre du 1er octobre 1906 pour servir à l'application des dispositions du chap. 4 du titre IV de la loi du 21 mars 1905 et des règlements d'administration publique du 26 août 1905 et 10 août 1906 relatifs aux emplois civils et militaires réservés aux engagés et rengagés (*J. O.*, 15 octobre, p. 6966). Errata (*J. O.*, 27 octobre, p. 7264).

Instruction du ministre de la guerre du 5 octobre 1906 relative à l'application du décret du 29 septembre 1906 modifiant les dispositions qui régissent pour les hommes de troupe le service de la solde, les tarifs et l'administration des corps de troupe (*J. O.*, 7 octobre, p. 6786).

Instruction du ministre de la guerre du 8 octobre 1906 pour l'attribution des emplois réservés par les entreprises industrielles et commerciales aux anciens militaires emplissant les conditions prévues à l'article 69 de la loi du 21 mars 1905 (*J. O.*, 19 octobre, p. 7086). Errata (*J. O.*, 27 octobre, p. 7264).

Instruction du ministre de la guerre du 18 octobre 1906 sur le fonctionnement des bibliothèques de troupe (*J. O.*, 25 octobre, p. 7219).

Instructions du ministre de la guerre du 20 octobre 1906 relatif aux renseignements qui devront être fournis par les commandants de corps d'armée sur la pratique des exercices physiques non réglementaires (*J. O.*, 27 octobre, p. 7264).

Circulaire du ministre de la marine du 20 juillet 1906 relative aux mesures à prendre à l'égard des marins déserteurs ou insoumis ayant droit au bénéfice de l'amnistie (*J. O.*, 21 juillet, p. 5127).

Circulaire du ministre de la guerre du 29 septembre 1906 étendant les dispositions de l'article 169 du décret du 30 juillet 1903 aux associations d'anciens élèves des écoles militaires (*J. O.*, 17 octobre, p. 7055).

Circulaire du ministre de la guerre du 30 octobre 1906 relative aux appels, pendant l'année 1907, des hommes des différentes catégories de réserve astreints à accomplir une période d'instruction ou à répondre à une revue d'appel (*J. O.*, 17 octobre, p. 7055).

Circulaire du ministre de la guerre du 12 octobre 1906 relative aux services rendus aux sociétés d'éducation physique ou de préparation au service militaire par des officiers ou des sous-officiers de la réserve et de l'armée territoriale (*J. O.*, 20 octobre, p. 7115).

Circulaire du ministre de la marine sur les avantages matériels ou moraux accordés aux militaires rengagés des compagnies d'ouvriers et d'artificiers d'artillerie coloniale (*J. O.*, 15 septembre, p. 6287).

Rapport sur l'administration de la caisse nationale de prévoyance des marins français en 1905 (*J. O.*, 23 juillet, p. 583 592, éd. compl.).

Rapport du président de la commission de classement des candidats aux emplois réservés aux engagés et rengagées (Loi du 21 mars 1905) au ministre de la guerre (*J. O.*, 18 août, p. 5820).

Rapport de la commission chargée d'étudier la réforme et la coordination des règlements concernant les corps auxiliaires organisés de la marine (*J. O.*, 19 septembre, p. 6390).

INSTRUCTION PUBLIQUE. BEAUX-ARTS

Décret du 10 juillet 1906 relatif à la nomination des inspecteurs d'académie (*J. O.*, 27 juillet, p. 4919).

Décret du 13 juillet 1906 (Rapport du ministre des colonies) portant règlement sur la comptabilité de l'Ecole coloniale (*J. O.*, 11 août, p. 5707). *Errata* (*J. O.*, 22 août, p. 5834).

Décret du 22 juillet 1906 relatif aux conditions à remplir par les licenciés ès sciences, candidats à un emploi de professeur d'une école primaire supérieure (*J. O.*, 25 juillet, p. 5260).

Décrets du 25 juillet 1906 (Rapport du ministre de l'instruction publique) et arrêté du ministre de l'Instruction publique du même jour relatifs à l'institution des certificats d'études médicales supérieures, à l'agrégation des facultés de médecine et des facultés mixtes de médecine et de pharmacie ; aux fonctions pour lesquelles, dans les facultés de médecine, est exigé le certificat d'études médicales supérieur ; aux écoles de plein exercice de médecine et de pharmacie ; aux écoles préparatoires de médecine et de pharmacie ; aux fonctions de suppléant et de chef des travaux dans les écoles de plein exercice et préparatoires de médecine et de pharmacie (*J. O.*, 28 juillet, p. 5320).

Décret du 4 août 1906 (Rapport du ministre des colonies) modifiant le décret du 23 novembre 1888 qui règle l'organisation administrative et financière de l'école des colonies (*J. O.*, 11 août, p. 5705).

Décret du 21 septembre 1906 portant modification des articles 36 et 39 du règlement de l'administration du mobilier national en date du 11 février 1884 (*J. O.*, 11 octobre, p. 6945).

Décret du 30 septembre 1906 portant réglement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 16 avril 1895 art. 52 relativement à la personnalité civile des musées nationaux et départementaux (*J. O.*, 10 octobre, p. 6837).

Décret du 8 octobre 1906 fixant les conditions dans lesquelles les palmes d'officier d'académie pourront être conférées aux instituteurs et aux institutrices en dehors de la promotion ordinaire du 14 juillet (*J. O.*, 9 octobre, p. 6822).

Arrêté du ministre de l'instruction publique du 23 juillet 1906 modifiant les conditions de l'examen du certificat d'aptitude à l'enseignement de l'arabe dans les écoles normales et les écoles primaires supérieures (*J. O.*, 23 juillet, p. 5325).

Arrêté du ministre de l'instruction publique du 23 juillet 1906 instituant un certificat d'aptitude à l'enseignement de la langue arabe dans les lycées et collèges (*J. O.*, 28 juillet, p. 5325).

Arrêté du ministre de l'instruction publique du 23 juillet 1906 portant institution dans les établissements d'enseignement upérieurs d'un diplôme d'études supérieures de langue, et littérature arabes (*J. Off.*, 28 juillet, p. 5326).

Arrêté du ministre de l'instruction publique du 23 juillet 1906 concernant l'agrégation de langue arabe (*J. O.*, 28 juillet, p. 5326).

Circulaire du ministre de l'instruction publique du 1er août 1906 aux recteurs relative aux récréations d'interclasse (*J. O.*, 3 août, p. 5528).

Rapport au ministre de l'instruction publique sur les opérations de l'établissement de la réunion des musées nationaux pour l'exercice 1905 (*J. O.*, 29 juillet, p. 5411).

Rapport du sous-secrétaire d'Etat aux beaux-arts relatif à l'attribution d'encouragements spéciaux aux ouvrages d'art décoratif (*J. O.*, 28 octobre, p. 7278).

CULTES

Décret du 19 juillet 1906 (Rapport du ministre de la guerre) modifiant le décret du 4 octobre 1895 portant règlement sur le service dans les places de guerre et les villes ouvertes en ce qui concerne une autorité ou un corps ecclésiastique quelconque (*J. O.*, 25 juillet, p. 5223).

Circulaire du ministre de l'instruction publique du 31 août 1906 relative à l'attribution des biens des établissements ecclésiastiques (*J. O.*, 1er septembre, p. 6038).

Rapport du ministre des cultes au président de la République approuvé par ce dernier en date du 18 juillet 1906 (intitulé décision présidentielle), concernant les secours aux anciens vicaires généraux (*J. O.*, 19 juillet, p. 5066).

ASSISTANCE PUBLIQUE. INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Décret du 9 juillet 1906 (Rapport du ministre de l'intérieur) modifiant la composition du conseil supérieur de l'assistance publique et complétant ce conseil (*J. O.*, 18 juillet, p. 5042).

Décret du 28 juillet 1906 portant règlement d'administration publique relatif au personnel de l'inspection départementale de l'assistance publique (*J. O.*, 3 août, p. 5526).

Décret du 1er août 1906 relatif au recrutement des médecins adjoints des asiles publics d'aliénés (*J. O.*, 3 août, p. 5505).

Décret du 30 juillet 1906 (Rapport du ministre de la marine) portant fixation des moyens de contrôle et de surveillance des sociétés de crédit maritime (*J. O.*, 2 août, p. 5515).

Circulaire du ministre de l'intérieur du 31 juillet 1906 relative aux sourds-muets et aux jeunes aveugles (*J. O.*, 5 août, p. 5604).

SANTÉ PUBLIQUE

Décret du 10 juillet 1906 portant règlement d'administration publique sur les concours d'organisation et de fonctionnement du service de désinfection (*J. O.*, 19 juillet, p. 5063).

Décret du 13 juillet 1906 portant règlement d'administration publique pour la fixation des redevances auxquelles sont assujettis les concessionnaires de prises d'eau sur les fleuves et rivières navigables et flottables (*J. O.*, 28 octobre, p. 7279).

Décret du 19 juin 1906 abrogeant et remplaçant les articles 6 et 7 du décret du 18 décembre 1902 relatif au fonctionnement du comité consultatif d'hygiène (*J. O.*, 19 juillet, p. 5063).

Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 juillet 1906 relative à l'organisation et au fonctionnement du service de désinfection (*J. O.*, 29 juillet, p. 5363).

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Décret du 19 juillet 1906 remplaçant l'art. 14 du décret du 18 juillet 1890 modifié par le décret du 8 août 1895 relatif au conseil de perfectionnement de l'école des mines de Saint-Etienne (*J. O.*, 22 juillet, p. 5155).

Décret du 29 juillet 1906 relatif à l'honorariat à conférer aux fonctionnaires de l'administration centrale des travaux publics (*J. O.*, 5 août, p. 5596).

Arrêté du ministre des travaux publics du 4 août 1906 modifiant l'arrêté du 23 novembre 1899 (procédure à suivre pour l'instruction des affaires par le conseil général des ponts et chaussées) (*J. O.*, 8 août, p. 5648).

Recettes de l'exploitation des chemins de fer d'intérêt général (France-Algérie) pendant les années 1904 et 1905 (*J. O.*, 13 août, p. 599-652 éd. complet).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décrets du 12 juillet 1906 et **arrêtés** du ministre des travaux publics du 12 juillet 1906 concernant la réorganisation de l'administration centrale du ministère des travaux publics, des postes et des télégraphes (*J. O.*, 15-16 juillet, p. 4888).

Décret du 26 juillet 1906 portant réduction du minimum de taxe applicable aux papiers d'affaires dans les relations franco-coloniales ou inter-coloniales (*J. O.*, 31 juillet, p. 5456).

Décret du 7 septembre 1906 modifiant le décret du 29 octobre 1899 sur l'organisation de l'administration centrale des postes et des télégraphes (*J. O.*, 9 septembre, p. 6182).

Décret du 7 septembre 1905 déterminant la répartition du personnel de l'administration centrale des postes et des télégraphes (*J. O.*, 9 septembre, p. 6182).

Arrêté du ministre des travaux publics du 8 septembre 1906 : 1° modifiant les attributions et la répartition des effectifs des différents services de l'administra-

tion centrale des postes et des télégraphes ; 2° relatif à l'avancement et à la discipline du personnel de l'administration centrale des postes et des télégraphes (*J. O.*, 9 septembre, p. 6183).

QUESTIONS DIVERSES

Rapport du ministre de la marine concernant les procédés de pêche de la sardine en Espagne et de Portugal (*J. O.*, 28 juillet, p. 593-598, ed. compl.).

Rapport de la commission chargée par le ministre des travaux publics, des postes et des télégraphes de procéder à une enquête sur les conditions dans lesquelles ont été effectués par les ingenieurs de l'Etat les travaux de sauvetage à la suite de la catastrophe survenue aux mines de Courrières le 10 mars 1906 (*J. O.*, 11 août, p. 5712).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé par le ministre de la guerre à Riom lors de l'inauguration de la statue du général Desaix le 22 juillet 1906 (*J. O.*, 23 juillet, p. 5193).

Discours du sous-secrétaire d'Etat des beaux-arts à la distribution des prix du Conservatoire le 31 juillet 1906 (*J. O.*, 1er août, p. 5490).

Discours prononcé par M. Clémenceau ministre de l'intérieur à La Roche-sur-Yon le 30 septembre 1906 (*J. O.*, 1er octobre, p. 6669).

Discours prononcé à Draguignan le 14 octobre 1906 par M. Célmenceau, ministre de l'intérieur (*J. O.*, 15 octobre, p. 7018).

Discours de MM. Gebhart président, Salomon Reinach, à la séance publique annuelle des cinq académies le 25 octobre 1906 (*J. O.*, 29 octobre, p. 7311).

Discours de MM. Dastre, G. Lafenestre et Frédéric Masson à la séance publique annuelle des cinq académies, le 25 octobre 1906 (*J. O.*, 30 octobre, p. 7327).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Droit public et constitutionnel. Histoire politique.

A. Esmein. — *Gouverneur Morris. Un témoin américain de la Révolution française.* Paris, Hachette, 1906, 386 pages. Prix : 3 fr. 50.

Ainsi que l'écrit l'auteur dans la préface, « ce livre est à sa manière et à grands traits une histoire politique de la Révolution française... Ce sont les principales péripéties constitutionnelles de la Révolution étudiées, non dans leurs détails, mais dans leur suite, d'après certains observateurs contemporains, dont le principal est Gouverneur Morris, l'homme d'Etat américain ». Nous reviendrons sur cet ouvrage.

H. Mc Gilbert Wagstaff. — *State Rights and Political Parties in North Carolina* 1776-1861. Baltimore, 1906, The Johns Hopkins Press, 155 pages.

Monographie très intéressante qui montre l'état de méfiance des esprits dans un Etat particulier entre la Guerre de l'Indépendance et la Guerre de Sécession, tant au moment de la création du Gouvernement national qu'en présence de la puissance grandissante du Gouvernement national. L'aboutissant de cette jalousie pour la souveraineté de l'Etat particulier, ce fut la Sécession.

Léon Duguit. — *Manuel de Droit public français. Droit constitutionnel.* Paris, 1907, Fontemoing, 1 vol. Prix : 6 francs.

C'est à coup sûr l'un des meilleurs livres qui ait été depuis longtemps écrit sur le Droit public. Par cet ouvrage l'auteur se classe comme un véritable chef d'école. Pour la première fois en France, le Droit constitutionnel n'est pas seulement étudié à un point de vue descriptif et réglementaire. Nul doute que ce livre ne produise une impression profonde et durable. La *Revue* reviendra sur cet ouvrage capital.

J. Barthélemy. — *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes.* Paris, 1907. Giard et Brière, 762 pages. Prix : 15 francs.

L'Exécutif républicain peut avoir un rôle indépendant des Chambres et demeurer maître de sa politique comme le roi de Prusse ou l'empereur du deuxième empire français : c'est le cas des Etats-Unis. — Il peut, au contraire, lui être théoriquement et pratiquement subordonné : c'est ce qui se passe en Suisse. — Il peut enfin avoir une situation mixte venant de la combinaison avec l'irresponsabilité du titulaire du pouvoir exécutif, de la responsabilité des ministres, suivant le modèle de l'Angleterre : c'est le cas de la France. Chacun de ces types fait l'objet d'un des trois livres de l'ouvrage.

Giorgio del Vecchio. — *Su la teoria del Contratto sociale.* Bologna, 1906, Ditta Nicola Zanichelli, 118 pages : Prix : 3 l.

L'auteur combat les conclusions de Jellinek sur l'absence d'influence exercée par le *Contrat social* de Rousseau sur les Déclarations des Droits de la Révolution

française. A cette occasion, M. Giorgio del Vecchio recherche les caractères fondamentaux de la philosophie politique de Rousseau.

W. Stubbs. — *Histoire Constitutionnelle de l'Angleterre. — Son origine et son développement*, édition française, avec introduction, notes et études historiques inédites, par Ch. Petit Dutaillis; traduction du texte anglais d'après la dernière édition par G. Lefebvre. Tome Ier. Paris, 1907, Giard et Brière. Prix : 16 fr. (*Bibliothèque Internationale de Droit public*, publiée sous la direction de Max Boucard et Gaston Jèze).

C'est un véritable événement qu'une édition française de l'ouvrage capital de l'évêque Stubbs. Le texte anglais est très difficile à lire, même pour un juriste versé dans la langue anglaise. La traduction française offre donc de ce chef une utilité considérable. Mais le livre qui vient de paraître n'est pas seulement une traduction ; c'est une édition nouvelle. Le professeur Petit-Dutaillis a complété l'ouvrage de Stubbs et l'a mis au courant des travaux historiques les plus récents par des notes et des études très développées.

Ph. Gerber. — *La condition de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire allemand*. Lille, 1906, Morel, 335 pages.

Très intéressante étude de Droit public. Après une introduction historique (l'occupation militaire, l'annexion, l'incorporation), l'auteur étudie successivement : 1° la condition de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire allemand au 1er janvier 1874 ; 2° la Constitution de 1879 ; 3° l'Alsace-Lorraine sous le régime de 1879 ; 4° le mouvement révisionniste dans les dernières années, notamment sur les questions des modifications à apporter à la Délégation, de la représentation de l'Alsace-Lorraine au Bundesrat et du souverain particulier. — L'auteur joint très utilement à son étude une traduction des textes législatifs et des projets de modification constitutionnelle ainsi qu'un tableau relatif à la représentation de l'Alsace-Lorraine au Reichstag depuis l'annexion.

Droit international public

E. Nys. — *Le droit international. Les principes, les théories, les faits*, tome III, 2e partie, 1906. Bruxelles, Castaing ; Paris, Fontemoing, p. 305 à 758.

Avec ce fascicule, M. E. Nys termine l'important ouvrage dont la *Revue* a annoncé, au fur et à mesure de leur publication, les progrès. La réputation scientifique de M. Nys est trop bien établie pour qu'il soit nécessaire de le présenter aux lecteurs de la *Revue*. Qu'il nous suffise d'indiquer les parties traitées dans ce dernier fascicule :

L'occupation de guerre et les biens de l'Etat ennemi ; — les Réquisitions et les contributions en argent ; — la guerre maritime et la propriété privée ennemie sous pavillon neutre ; — le recours en raison des dommages causés par la guerre ; — l'occupation de guerre et les habitants du territoire occupé ; — les rapports et les négociations entre les armées belligérantes ; — les blessés, les malades, les naufragés, les morts ; — les prisonniers de guerre ; — les alliances ; — la neutralité (histoire, notions générales, droits de l'Etat neutre, devoirs de l'Etat neutre, le transport d'objets de contrebande de guerre ; le service de transport, l'arrêt et la visite des bâtiments de commerce neutres ; le blocus maritime) ; — la saisie et le jugement des prises ; — la paix.

Droit administratif

Les transformations de la puissance publique. Les Syndicats de Fonctionnaires, par Maxime Leroy. 1907, Paris, V. Giard et E. Brière. 1 vol. in-8. Prix : 5 fr.

La formation d'associations et de syndicats de fonctionnaires, les pourvois nombreux déposés au Conseil d'Etat pour faire annuler les nominations dues au favoritisme politique ont très profondément modifié les caractères de la hiérarchie administrative; ce sont ces importantes modifications que M. Maxime Leroy a recherchées et étudiées, en se référant aux programmes et aux statuts des Syndicats et aux arrêts du Conseil d'Etat.

Les titres des chapitres du livre de M. Maxime Leroy indiquent la complexité du problème qu'il a étudié : Le problème de l'Etat; la Puissance publique; le Mécanisme des administrations et la dépendance des fonctionnaires; Subordination du Parlement à l'administration ; Les associations et syndicats de fonctionnaires; L'action des associations et syndicats de fonctionnaires dans l'Etat; l'Etat futur.

Il faut signaler le deuxième chapitre, où l'auteur a examiné les transformations importantes que la jurisprudence du Conseil d'Etat a apportées aux anciens principes réguliers; mais sa conclusion est que ses transformations ne se développeront pas constamment, elles seront arrêtées par les traditions et les règles de droit qui constituent l'armature nécessaire de l'Etat; aussi prévoit-il, au-delà de cette jurisprudence, d'autres transformations dont il a donné une courte description dans son dernier chapitre, inspiré par l'organisation corporative ouvrière, plus particulièrement par l'organisation de la Confédération générale du Travail.

Edgard Allix. — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*. Paris, 1907. Rousseau, 1 vol. in-8, IX-622 pages. Prix : 10 francs.

Dans la préface qu'il a écrite pour son livre, l'auteur précise le but qu'il a poursuivi : « Nous avons simplement cherché, dit-il, à présenter l'ensemble des notions de science et législation financières, nécessaire aux examens de licence et de doctorat, en un volume dont les dimensions ne fussent pas susceptibles de rebuter les étudiants par leur ampleur ou d'inquiéter les examinateurs par leur exiguité... Pour tout ce qui touche à l'histoire et à la législation comparée, nous nous sommes borné à l'indispensable. Enfin nous avons été très sobre en fait de renseignements statistiques difficiles à retenir, et en fait de bibliographie... La destination essentiellement scolaire nous interdisait toute prétention à l'originalité. La substance s'en retrouve presque toute entière dans des traités qui font aujourd'hui autorité : ceux de MM. Cauwès, P. Leroy-Beaulieu, Colson, Boucard et Jèze, Rémy, etc., et dans les livres, si remarquables à tous égards de M. Stourm ». Cet ouvrage spécialement destiné aux étudiants des Facultés de Droit se recommande par la grande clarté de l'exposition.

Frank J. Goodnow. — *Les Principes du Droit administratif des Etats-Unis*, édition française par A. et G. Jèze. Paris, 1907, Giard et Brière, X-613 pages. Prix : 12 fr. (*Bibliothèque internationale de Droit public publiée sous la direction de* Max Boucard et Gaston Jèze).

C'est une idée très généralement répandue qu'il n'existe pas, dans les pays anglo-saxons, de droit administratif comparable au droit administratif des Etats de l'Europe continentale. C'est là une erreur certaine, ainsi que le prouve le livre du professeur américain Frank J. Goodnow, de Columbia College. A vrai dire, il

serait bien étonnant que les mêmes problèmes ne fussent pas soulevés dans des pays de civilisation semblable et que des institutions juridiques n'eussent pas été établies pour satisfaire à des besoins identiques à ceux que l'on constate dans les Etats du continent, Quelque différentes que soient les solutions et les institutions, il n'en reste pas moins que cela forme du droit administratif. Le mérite de l'ouvrage du professeur Goodnow est d'avoir groupé et synthétisé ces solutions. L'auteur a composé son livre non pas avec des théories subjectives, mais avec des faits, avec des arrêts des tribunaux américains. Les *Principes du droit administratif des Etats-Unis* sont un exposé du *droit en vigueur*, tel qu'il est appliqué par la jurisprudence américaine. Le professeur Jèze, qui présente l'édition française, a complété l'édition américaine par un très important appendice — d'une centaine de pages — consacré à la *Responsabilité de l'administration*, en droit américain. Cette partie empruntée à l'ouvrage du professeur Goodnow, *Municipal Home Rule*, achève très heureusement l'exposé du droit administratif américain et apporte une très utile contribution à l'étude de la question capitale et tout à fait actuelle de la responsabilité des administrations publiques à raison de l'inobservation de leurs engagements, de leurs actes illicites et de la gestion de leurs biens.

M. Hauriou. — *Précis de droit administratif et de droit public.* 6e édition. Paris, 1907, Larose, XVIII-915 pages. Prix : 12 francs.

Ouvrage remarquable et qui mérite d'être médité avec soin, comme tout ce qu'écrit le savant professeur de Toulouse. Dans cette sixième édition entièrement refondue, l'auteur lance une théorie nouvelle, la *théorie de l'institution*. Ce qu'on demande à l'Etat *actuel*, dit l'auteur, c'est de fournir des avantages sociaux positifs. D'où l'organisation des services publics, la création et la garantie des biens de toute sorte. Or ce sont les *institutions* qui jouent ici le principal rôle. Dès lors, l'Etat moderne doit être envisagé non plus comme une souveraineté, non plus comme une loi, mais comme une institution, ou un ensemble d'institutions, ou, plus exactement encore, comme « l'institution des institutions ». La théorie de l'institution, d'après le professeur Hauriou, domine tout le droit public moderne. Nous reviendrons sur cet important ouvrage.

De Peyerimhoff. *Enquête sur les résultats de la colonisation officielle de* 1871 *à* 1895 (*en Algérie*). Alger, 1906, Torrent, 2 vol. tome I. *Rapport*, 243 pages; tome II. *Annexes*, 601 pages.

En 1898, le gouverneur général de l'Algérie, M. Lépine, ordonna une enquête sur les résultats de la colonisation officielle. Cette enquête continuée de 1898 à 1906 a donné lieu au rapport remarquable de M. de Peyerimhoff. Dans ce rapport sont étudiés : 1° les conditions générales de la colonisation en Algérie ; 2° les origines (avant 1871) ; 3° la colonisation moderne (1871-1901) ; 4° les terres ; 5° les crédits ; 6° les organes et les procédés administratifs ; 7° les résultats économiques ; 8° les résultats ethniques ; 9° la colonisation et les indigènes. Dans des conclusions très développées, l'auteur du rapport expose la politique à suivre pour transformer les allogènes et attirer les Français.

Divers

William Hyde Price. — *The English Patents of Monopoly*. Boston and New York, 1906, Houghton, Mifflin and C°, 1 vol. in-8, XII-261 pages. Prix : $ 1,50 net.

Dans le cours des XVIe et XVIIe siècles, l'Angleterre a essayé d'établir des mono-

poles par lettres patentes, pour certaines entreprises. C'est ainsi qu'on a conféré de monopoles à des groupes de marchands qui exportaient dans les pays étrangers les marchandises manufacturées de l'Angleterre : par exemple, les *Merchant Adventurers*, l'*East India Company*. Mais en même temps, des monopoles furent accordés à l'intérieur : en matière d'imprimerie, de communications postales, et aussi en matière industrielle. Cette politique de monopoles fut inspirée en partie, par le désir d'encourager l'industrie nationale. C'est une étape entre le système de la prohibition de l'exportation des matières premières qui a prévalu à une certaine époque et le système des droits de douane protecteurs. L'auteur retrace l'histoire politique et industrielle de ces monopoles dans une étude fortement documentée et dont la lecture est singulièremnet attachante.

William Kirk. — *National Labor Federations in the United States*. Baltimore 1905, The Johns Hopkins Press, 150 pages.

Le séminaire d'Economie politique de l'Université Johns Hopkins a entrepris une enquête sur le *trade unionisme* américain. L'auteur a profité des documents réunis à cette occasion pour étudier les fédérations générales du travail, les conseils du travail, les unions industrielles. Pour chacune de ces institutions, M. W. Kirk expose l'histoire, la structure, les fonctions.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

Droit public et constitutionnel. — Histoire politique.

BARTHÉLEMY (J.). *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes.* Paris, 1907, Giard et Brière, 15 fr.

BATAILLE (C.). *Guide des élections législatives. Législation et jurisprudence.* Nouvelle édition, 64 p. Lille, impr., 14 *bis*, rue Coquerez, 1906.

DUGUIT (LÉON). *Manuel de Droit public français. Droit constitutionnel.* Paris, 1907. Fontemoing, éd. 6 fr.

ESMEIN (A.). *Eléments de droit constitutionnel français et comparé.* 4e édition revue et augmentée. 2e fascicule, p. 593 à 972. Paris, libr. Larose et Tenin, 12 fr. 1906.

ESMEIN (A.). *Gouverneur Morris.* Un témoin américain de la Révolution française. Paris, 1906. Hachette, 1 vol. 3 fr. 50.

OLLIVIER (EMILE). *L'Empire libéral*, tome XI. Paris, 1906. Garnier, 3 fr. 50.

DIKREITER (H. G.). *Das Altenburger Landtags-Wahlrecht. Ein histor. u. agitator. Beitrag zum Kampfe um das allgemeine geheime u. direkte Wahlrecht im Herzogt Altenburg* (69 S.) 8. Leipzig, Leipziger Buchdruckerei. — 50. 1906.

GLITSCH (H.). *Beiträge zur ältern Winterthurer Verfassungsgeschichte* (VI, 93. S. m. 1 Plan) 8. Winterthur, A. Hoster. 2. — 1906.

GÖZ (K.). *Die Verfassungskunde f. das Königr Württemberg. Erläutert* (VI, 548 S.) 8. Tübingen, J. C. B. Mohr 7. — 1906.

GROSCH (G.). *Das spämittelalterliche Niedergericht auf dem platten Lande am Mittelrhein. Eine rechts-u. verfassungsgeschichtl. Untersuchg. auf Grund der Weistümer* dans *Untersuchungen zur deutschen Staats-u. Rechtsgeschichte*, hrsg. v. O. Gierke. Breslau, M. und H. Marcus. 84e livraison (V. 98 S). 3. — 1906.

HAUSER (G.). *Der Propors f. Landtags-u. Gemeindewahlen in Württemberg. Populäre Darstellg. f. die Hand des Wählers* (55 S.) 8, Stuttgart, Deutsches Volksblatt. — 20. 1906.

HATSCHEK (J.). *Bismarcks Werk in der Reichsverfassung* (Rede) (20 S.) Tübingen, J. C. B. Mohr. — 40. 1906.

HILBERT (H.). *Der Zukunftsstaat, sein Anfang u. Ende. Ein Bild aus dem Zukunftsstaate, 1000 Jahre Frieden.* 4 Aufl. (16 S.) 8. Ebd. — 10. 1906.

JELLINEK (G.). *Verfassungsänderung u. Verfassungswandlung. Eine staatsrechtlich polit. Abhandlg* (VII, 80 S), Berlin, O. Häring. — 2. 1906.

KISKY (W.). *Die Domkapitel der geistlichen Kürfürsten in ihrer persönlichen Zusammensetzung im 14. u. 15 Jahrh. Gekrönte Preisschrift* (X, 197 S.) Subskr. — Pr. 4 40; Einzelpr. 5.40.

Dans : *Quellen u. Studien zur Verfassungsgeschichte des Deutschen Reiches im Mittelalter u. Neuzeit.* Hrsg. v. K. Zeumer. I. Bd. Weimar, H. Bohlau's Nachf. 3e livraison. 1906.

KÖNIGSBERGER (A.). *Verfassungsurkunde f. das Konigr. Württemberg vom 25. IX. 1819 in der Fassung nach dem Gesetze von 16. VII. 1906, nach dem Landtagswahlgesetz u. a.*, m. Anmerkgn. hrsg. (I. Lfg. VII, 112 S.) 8. Stuttgart, J. B. Metzler. Für vollständig : 1.60.

KRAMER (M.). *Wahl u. Entsetzung d.*

deutschen Königs im Verhæltnis zu einander (XIII, 112 S.) '05. Subskr. — Pr. 3.20; Einzelpreis 4.

Dans : *Quellen u. Studien zur Verfassungsgeschichte des deutschen Reiches im Mittelalter u. Neuzeit.* Hrsg. v. K. Zeumer. I. Bd. Weimar, H. Böhlau's Nachf. 2e livraison, 1906.

Menger (A.). *Neue Staatslehre.* 3. Aufl. (XII, 263 S.) 8. Jena. 1906. G. Fischer 2 fr.

Plate (A.). *Das preussische Abgeordnetenhaus. Sessionsbericht* 1905-1906 (5. XII, 1905 *bis* 7. VII. 1906) (95 S.) 8. Berlin, W. Moeser. 1.50.

Rudorff (H.). *Zur Erklærung des Wormser Konkordats* (VIII, XI, 66 S). Subskr. — Pr. 2.40; Einzelpr. 3.

Dans : *Quellen u. Studien zur Verfassungs-geschichte des Deutschen Reiches im Mittelalter u. Neuzeit.* Hrsg. v. K. Zeumer. I. Bd. Weimar, H. Böhlau's Nachf. 4e livraison, 1906.

Spinger (R.), (K. Renner). *Grundlagen u. Entwicklungsziele der Œsterreichisch Ungarischen Monarchie. Politische Studie üb. den Zusammenbruch der Privilegienparlamente u. die Wahlreform in beiden Staaten, üb. die Reichsidee u. ihre Zukunft* (VIII, 248 S). 8. Wien, F. Deuticke. 3. 1906.

Valckenberg. *Staats-u. Beamtenrecht.* Darmstadt, G. Jonghaus. 1, Heft. *Verfassungsrecht des Deutschen Reiches u. des Grossherzogt. Hessen, Amtliche Handausg, m. Erlæutergn., Verweisgn. auf das einschlæg, Gesetzesmaterial u. e. Sachregister.* Bearb. im Auftrag grossherzogl. Ministeriums des Innern (IV, 186 S.). 2. 50. 1906.

Wendt (G. v.), *Die Proportionalwahl zur finnischen Volksvertretung, Ihre Entstehg., Voraussetzgn. u. Anwendg,* (46 S.). Leipzig, Veit und Co. 1. 1906.

Wiese (W.). *Verfassungsænderungen nach Reichsrecht.* (VII, 77 S.) *dans Abhandlungen aus dem Staats-u. Verwaltungsrecht, mit Einschluss des Kolonialrechts* hrsg. v. S. Brie und M. Fleischmann. Breslau, Marcus éd., 1906. 12e livraison, 2 m. 40.

Clayton (J.). *The Bishops as legislators,* with a Preface by the Rev. Stewart D. Headlam, 126 p. London, 1906, Fifield, 2 s. n.

Harrison (J. A.). *George Washington, Patriot, Soldier, Statesman.* 481 p. London, 1906, Putnam, 5 s.

Asher C. Hinds. *United States. Congress. House. Constitution of the United States, Jefferson's manual; the Rules of the House of Representatives of the Fifty-ninth Congress and a Digest and manual of the rules and practice of the House of Representatives of the United States. First session, Fifty-ninth Congress*; prepared by Asher C. Hinds, pursuant to a resolution of the House passed December 4, 1905. Washington 05, D. C., [U. S. Office of the Superintendent of Documents]. 715 p. 8. (United States Congress, House document), pap., 40 c.

Leacock (S.). *Elements of Political Science.* Cr. 8 vo. London, Constable. sh. 7. 6. 1906.

Letters and recollections of George Washington. XII, 289 p. London, 1906. Constable, 12 s. 6 d. n.

Frederika Macdonald. *Jean-Jacques Rousseau. A new criticism* 2 vols. 418. 405 p. London, Chapman, 24 s. n.

Oman (C.). *The Political History of England,* vol. IV. From the Acession of Richard II to the Death of Richard III (1377-1485), 525 p. London, 1906. Longmanos, 7 s. 6 d. n. (fait partie de l'History in twelve volumes éditée par W. Hunt et Reginald L. Poole).

Herbert (Paul). — *A History of Modern England.* Vol. V. 408 p. London, 1906. Macmillan. 8 s. 6 d. n.

Pierce (J. O.). *Studies in constitutional history.* Minneapolis, Minn., H. W. Wilson Co. c. 5 + 330 p. D cl., § 1.50. 1906.

St. J. Reid. *Life and Letters of the first earl of Durham.* 1792-1840. 2 vols.

409-409 p. London, 1906. Longmans, 36 s. n.

ROSEBERY (LORD). *Lord Randolph Churchill*, 187 p. London, 1906. Humphreys, 3 s. 6 d.

SHIMMEL (L. S.). *The government of the United States*. New York, Maynard, Merrill and Co. c. 168 p. il. 16°. cl., $ 1. 1906.

HENRY MC GILBERT WAGSTAFF. *State Rights and Political Parties in North Carolina* 1776-1861. 155 p. Baltimore, 1906. The Johns Hopkins Press.

FROLA (G.). *Gli statuti Canavesani. Studio di diritto piemontese antico. I. Diritto publico*. Pinerole, tipogr. Sociale, 65 p. 1906.

GIORGIO DEL VECCHIO; *su la Teoria del Contratto sociale*, Bologna, Ditta Nicola Zanichelli, 1906, 3 l.

POSADA (A.). *Derecho politico comparado, capitulos de introduccion*. Madrid, Impr. de los Hijos de M. G. Hernandez. XVIII-262 p. peset. 4.50. 1906.

Alexandre III, et la Constitution (en russe 22 francs) 8. Berlin, H. Steinitz. 1. — 1906.

Droit international public et histoire diplomatique.

BIAUDET (H.). *Le St-Siège et la Suède durant la seconde moitié du 16e siècle. Etudes politiques. Epoque des relations non officielles* (1570-1576), thèse présentée à la faculté des lettres d'Helsingfors, VII-367 p. Paris, impr. Plon, Nourrit et Cie, 1906.

DESCHANEL (P.). *Politique intérieure et étrangère* (*La Séparation. — Les retraites. — La délation. — L'anti-patriotisme. — L'entente franco-anglaise. — Les affaires du Maroc*). XV-388 p. Paris, libr. Calmann-Lévy. 1906.

NYS (E.). *Le droit international. Les principes, les théories, les faits*. Tome III, 2e partie (fin de l'ouvrage). Bruxelles, A. Castaigne. Paris, A. Fontemoing, 1906.

PRADIER-FODÉRÉ (P.). *Traité de droit international public européen et américain suivant les progrès de la science et de la pratique contemporaines*, T. 8. 969 p. Paris, libr. Pedone. 1906.

Recueil international des traités du XXe siècle contenant : l'ensemble du droit conventionnel entre les Etats et les sentences arbitrales (*textes originaux, avec traduction française*), publié par le baron Descamps et L. Renault (Année 1902), 899 p. Paris, libr. Arthur Rousseau, 1906.

WEIL (B.). *Die Mitwirkung der Volksvertretung bei Staatsvertrægen* (136 u. III S.). 8. Strassburg, J. Singer, 2. — 1906.

J. MC. CABE. *Talleyrand*, A Biographical Study, 373 p. London, 1906. Hutchinson, 16 s. n.

FOSTER (J. W.). *The relation of the diplomacy to foreign missions*. Authorized éd. Sewance, Tenn., University Press. 15 p. 8°, pap., 50 c. 1906.

LEYDS (W. J.). *The first annexation of the Transvaal*, XXI, 378 p. London, 1906, Unwin, 21 s. n.

NIELSEN (F.). *The History of the Papacy in the the XIXth century*, translated under the direction of Arthur J. Mason Cambridge, 2 vol. 378, 481 pp. London, 1906, Murray, 24 s. n.

BASIL WORSFOLD (W.). *Lord Milner's Work in South Africa*, 1897-1902, 620 p. London, 1906. Murray, 15 s. n.

CIMBALI (E.). *La politica coloniale conforme al nuovo indirizzo del diritto internazionale e alla vera civiltà : prolusione al corso di diritto internazionale*. Roma, B. Lux, p. 72. L. 2.50 1906.

Acta general de la Conferencia de Algeciras, firmada en 7 de Abril de 1906, acompanada de su traduccion y varias notas, por la Revista de Derecho internacional y politica exterior. Madrid, Impr. de R. Alvarez. En 4°, 63 p. peset. 3.

Droit administratif.

1. Ouvrages généraux.

Berthélemy (H.). *Traité élémentaire de droit administratif.* 4e édition. IX-980 p. Paris, libr. Arthur Rousseau. 12 fr. 50, 1906.

Goodnow (Frank J.). *Les principes du droit administratif des Etats-Unis.* Ed. française, par A. et G. Jèze. Paris, 1907, Giard et Brière, 12 fr.

Hauriou (M.). *Précis de Droit administratif et de Droit public général.* 6e édition. XVIII-915 p. Paris, Larose et Tenin, 1907, 12 fr.

Lacombrade (R.) et Naud (L.). *Cours de droit administratif à l'usage des candidats aux examens de l'administration des Postes et des Télégraphes.* 360 p. Paris, bureaux du Courrier des Examens, rue Danton (S. M.). 3 fr. 50 1906.

Mailhol (D. de). *Dictionnaire encyclopédique d'Administration générale.* Nouvelle édition revue, complétée, mise au courant de la législation et de la jurisprudence actuelles par un comité sous la direction de L. Godefroy. T. 1er, A. Cha. 464 p. Paris, impr. de l'office général d'édition 14, rue du Cardinal-Lemoine (S. M.), 1906.

Rolland (L.). *Les lois modificatives en législation algérienne et l'application en Algérie de la loi du 12 juillet 1905, sur les justices de paix.* Alger, 1906, Jourdan, 26 p.

Teissier (G.). *La responsabilité de la Puissance publique.* 301 pages. Paris, 1906, Dupont. 10 fr.

Bitter (V.). *Handwörterbuch d. preuss. Verwaltg* (Hrsg. von), 2-9. Lfg. Leipzig, Rossberg's Verl. Je 2. 1906.

Borneak (C.). *Grundriss des Verwaltungsrechts in Preussen u. im deutschen Reiche* (VI, 208 S.) gr. 8. Leipzig, A. Deichert Nachf. 4. — : geb. 4.80. 1906.

Mayr (G. v.). *Begriff u. Gliederung der Staatswissenschaften. Zur Einführg. in deren Studium,* 2. umgearb. u. verm. Aufl. (VIII, 130 S.) Lex.-8. Tübingen, H. Laupp. 2.50 ; geb. 3.50. 1906.

Mischler u. Ulbrich. *Staatswörterbuch, österr.* 2. Afl. 9, 10, 11 et 12 fascicules. Wien, Hölder. Je 4. — 1906.

Fovel (N. M.). *Scienza politica e scienza dell' amministrazione : saggio.* Bologna, N. Zanichelli, p. IV, 188. L. 2. 1906.

Orlando (V. E.). *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano.* Fasc. 184-185 (principio del vol. XI. Milano, 1905, Societa editrice libraria, p. 1-96.

Droit administratif.

2. Traités spéciaux.

Électorat

J. Renwick Seager. *County Council Elections.* 104 p. London, 1906. Liberal Publication Department, 2 s. n.

C. W. Williams and G. H. B. Kenrick. *Rogers on Elections.* Vol. III. Municipal and other Elections and Petitions. 18e édition. XXXII-591 p. London, 1906, Stevens, 21 s.

Elettorato (L') amministrativo e politico ; commentario alle disposizioni legislative e regolamentari relative alla materia, corredato della più recente giurisprudenza e di un copioso indice analitico per F. De Luca. Napoli, Casa ed. E. Pietrocola, p. 281. L. 2. 1906.

Situation des fonctionnaires

Maxime Leroy. *Les Transformations de la Puissance publique. Les syndicats de fonctionnaires,* 288 p. Paris, 1907, Giard et Brière. 5 fr.

Esslinger (F.). *Das Amtsgeheimnis und dessen Verletzung. Mit besonderer Berücksichtigung des Schweizerischen Bundesrechtes und des Zürcherischen Rechtes.* Diss. 232 S. 8. Zürich, H. Rüegg and Tie. 1906.

Illing. *Handbuch f. Preussische Ver-*

waltungsbeamte, im Dienste des Staates, der Kommunalverbænde, der Korporationen u. f. Geschæftsleute, begründet v. J., fortgeführt v. G. Kantz, 9. Aufl. 2. Bd. (VIII. 1432). 8. Berlin, A. Haack. 27. — ; geb. in Halbfrz 29. 50. 1906.

PFORDTEN, THDR. V. DER, *Der Staatskonkurs. Eine Anleitg. f. Rechtspraktikanten*. 2. verb. Aufl. (33 S.). 8. München, J. Schweitzer Verl. — 60. 1906.

TIRANTI (V. E.). *L'eccesso di potere ; saggio di diritto amministrativo*. Pisa, E. Spoerri, p. 81. L. 3. 50. 1906.

MEARTIN GUIX (E.). *Derechos y deberes de los funcionarios publicos del Estado de la provincia y del Municipio en los diversos ramos de la administracion civil. Codigo juridico administrativo de cuantos les corresponden y asisten como ciudadanos y como empleados, con expresion de las atribuciones y responsabilidades anexas a sus respectivos cargos*. Madrid, Sin i. Centro editorial Gongora. 326 p. peset. 4. 1906.

ORGANISATION LOCALE

HOFFMANN (Ch.). *L'Alsace au 18e siècle au point de vue historique, judiciaire, administratif, économique, intellectuel, social et religieux* publié par A.-M.-P. Ingold. Tome I (XV, 746 s. m. Bildnis) Lex.-8. Colmar, H. Hüffel, 12. — Revue d'Alsace (Suppl.). Bibliothèque. Tome IX. 1906.

Bericht über die Gemeinde-Verwaltung der Stadt Altona in den J. 1863-1900. 2. u. 3. Tl. 4. Altona, J. Harder, Sort Geb. in Leinw, je 6. — 2. (IX, 762 S. m. 22 farb. Plänen u. 3 farb. Karten). 6. — — 3 (XI, 734 S, m. 59 Taf. u. 15 Plänen). 6. — 1906.

Bericht üb. die Verwaltung v. Bosnien u. der Hercegovina 1906. Hrsg. vom K. u. K. gemeinsamen Finanzministerium (X, 667 S). 4 Wien, A. Holzhausen. 15.

Bericht üb. die Verwaltung u. den Stand der Gemeinde-Angelegenheiten der Stadt Charlottenburg f. d. Verwaltungsj. 1904 (VII, 396 S.). 4. Charlottenburg, C. Ulrich and Co. 3. — 1906.

BRUNDEL (Chr.). *Verzeichnis derhenigen Behorden (Kassen) in den einzelnen Stædten, Flecken u. grösseren Gemeinden des Deutschen Reiches, an die Ersuchen um Einziehung v. Steuern u. Abgaben zu richten sind. Reichsgesetz vom* 9. *VI* 1895, *betr. den Beistand bei Einziehg. v. Abgaben u. Vollstreckg, v. Vermægensstrafen)* 2., verb. u. verm. Aufl. (IV, 268 S.) gr. 8. Lübeck, Lübcke and Nöhring. 4. — ; geb. 4.50. 1906.

BRUNING (H.). *Die hannoversche Landgemeindeordnung vom* 28. *IV.* 1859 *unter Berücksicht, der spæter ergangenen Verwaltungsgesetzgebung, Erweit. Sonderabdr. aus : « Die preuss, Verwaltungsgesetzgebg. f. die Prov. Hannover, nebst den hannoverschen Gemeindeverfassungsgesetzen »*. 3 Aufl. (100 S.). 8. Hannover, C. Meyer, Kart. 1.60. 1906.

BRUNING (H.). *Die hannoversche Stædteordnung von* 24. *VI.* 1858 *m. Berücksicht. der am* 1. *IV.* 1885, *bezw.* 1. *VII.* 1905 *in Kraft getretenen Verwaltungsgesetze u. der spæter ergangenen Gesetzgebung* 2. *Aufl. Erweit. Sonderabdr. aus der* 3. *Aufl. : Die preuss. Verwaltungsgesetzgebg. f. die Prov. Hannover, nebst den hanoverschen Gemeindeverfassungsgesetzen »*, (165 S.). 8. Ebd. Kart. 1.80. 1906.

JAGER (E.). *Die Reichsfinanzreform v.* 1906 *u. ihre neuen Steuern* 1. 3. Taus. (III, 70 S.). — 60. Dans : *Tages-Fragen, soziale, Zwanglose Hefte, hrsg. vom Volksverein f. das kathol. Deutschland*. 8. M. Gladbach, Zentralstelle des Volksvereins f. das kathol. Deutschland. 34. Heft. 1906.

JOACHIM (H.). *Gilde u. Stadtgemeinde in Freiburg i. B Zugleich e. Beitrag zur Rechts u. Verfassungsgeschichte dieser Stadt*. (87 S.) Hamburg L. Voss. 2.50. 1906.

LOEW (W.). *Das Gesetz vom* 9. *III*, 1889,

R.-G.-Bl. Nr. 30, *bezw. vom* 26 *XII*, 1893, *R.-G.-Bl. Nr.* 209, *betr. Gebührenerleichterungen bei Konvertierung v. Geldschuldforderungen. Im Anschlusse an die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes erläutert* (48 S.). Wien, M. Breitenstein. 1. — 1906.

PIEPER (A.). *Mässigkeitsbestrebungen*, 2. Aufl. 5-7. Taus. (40S.). — 35.

Dans : *Tages-Fragen, soziale, zwanglose Hefte, hrsg. vom Volksverein f. das kathol. Deutschland.* 8. M. — Gladbach, Zentralstelle des Volksvereins f. das kathol. Deutschland. 14. u. 15. Heft. 1906.

THISSEN (O.). *Soziale Tätigkeit der Gemeinden, Eine Uebersicht üb. Aufgaben u. Leistgn. der kommunalen Sozialpolitik f. Arbeiter, Angestelte, kleingewerbetreibende etc., sowie in der Wohnungsreform, Gesundheitspflege, Bildungsfürsorge.* In Verbindg. m. C. Trimborn. 3. Aufl. (7. u. 8, Taus.) (114 S.) 1.50.

Dans : *Tages-Fragen, sociale. Zwanglose Hefte, hrsg. vom Volksverein f. das kathol. Deutschland.* 8. M. Gladbach. Zentralstelle des Volksvereins f. das kathol. Deutschland. 8-11 Heft. 1906.

TOBLER (O.). *Entwicklung und Funktionen der Landesämter in Appenzell.* A. Rh. vom Ende des 14. Jahrhunderts bis zur Gegenwart. Diss. VIII + 164 S. 8. Trogen, 1905, U. Kübler.

Verwaltungsbericht des Rates der Stadt Leipzig f. d. J. 1904 (IV, 847 s.) m. 28 Taf. Lex.-8. Leipzig, Duncker und Humblot. Geb. in Leinw. 10. — 1906.

Verwaltungswesen, das stadtische, der Stadt Nürnberg. 10 Tle, m. 1 farb. Plan. 8. Nürnberg, Vertriebsstelle der offizielen Drucksachen der bayer. Jubiläums. Ausstell. In Leinw-Mappe. 2.50. 1906.

Allgemeiner Teil. (53S). — *Armenpflege. Stiftungen* (15 S.). — *Bauwesen. Oeffentliche Anlagen* (48S. *m. Abbildqn*). — *Städtische Betriebswerke. Strassenbahn* (45 S. m. Abbildgn. u. 2 Plänen). — *Gewerbe Handel u. Verkehr.* (38 S. m. Abbildgn.). — *Heil. u. Pflegeanstalten* (37 S. m. Abbildgn.). *Polizei. Einwohnermeldewesen.* (30 S.) — *Sicherheit, Reinlichkeit. Gesundheitspflege* (38 S. m. Abbildgn.). — *Unterricht. Wissenchaft. Kunst.* (52. S. m. Abbildgn.). — *Wohlfahrtspflege* (40 S.).

PERCY-ASHLEY. *Local and central Government.* 396 p. London, 1906, Murray, 10 s. 6 d. n.

J. T. DODD . *Administrative Reform and the local government Board.* 106 p. 1906. King 1 s. 6 d. n.

FAIRLIE (J. A.). *Local government in counties, towns and villages.* New-York. Century Co, c. 12 + 289 p. D. (American state ser. ; ed. by W. W. Willoughby). cl., $ 1.25. 1906.

Iowa. Laws relating to the powers and duties of road superintendents, township trustees and clerks ; with all amendments, including the laws of 1906 *and pratical forms.* 13 th ed. Burlington, Acres, Blackmar and Co. c. 109 p. O. shp., $ 6.

Library of Congress. Select List of Books on Municipal Affairs. With Special Reference to Municipal Ownership. With appendix. Select List of State Documents. Compiled under the direction of APPLETON PRENTISS CLARK GRIFFIN. 4 to, pp. 34, sd. Washington, Government Printing Office. 1906.

SECKERSON (F. C.). *Manual of civics : a text book of municipal government for the city of New-York ; with an exposition of the principles of government in New-York state and the U. S.* New-Yord, F. C. Seckerson. c. 320 p. 16°. cl., $ 1. 1906.

SIDNEY AND BEATRICE WEBB. *English local government from the Revolution to the municipal corporations Act. The Parish and the County.* XXV-664 p. London. 1906, Longmans, 16 s. n.

CALDARA (E.). *Le basi moderne dell' autonomia comunale.* Seconda edizione Roma, L. Mon ini, p. 45. 50 c. 1906.

FALCATO (L.). *Ley municipal vigente de 2 de octubre de 1877, comentada y anotada extensamente con cuantas disposiciones importantes a ella referentes se han publicado hasta la fecha.* Novisima edicion. Madrid, Imprenta de Gines Carrion, 95 p. peset. 2. 1906.

VILA SERRA (S.). *Ley provincial ; comprende este manual la Ley de 29 de Agosto de 1882, con notas para su acertada aplicacion, relativas a las variantes introducidas en la misma por la Electoral de 26 de Junio y el Real decreto de 5 de Noviembre de 1890, y legislacion complementaria de interes general.* Valencia, Impr. del Autor. En 8° may., 120 p. peset. 1.50 1906.

POLICE

GROTEFEND (G. A.). *Polizei-Handbuch.* Gänzlich neu bearb. u. fortgeführt von R. Hildebrand. 5. verm. u. verb. Aufl. (XVII, 369 S.) kl. 8. Berlin, J. Püttmann. 3. — ; geb. in Leinw. 3.80. 1906.

Ministerialverordnung betr. die Erlassung sicherheitspolizeilicher Bestimmungen f. den Betrieb v. Automobilen u. Motorrädern nebst den Durchführungperfügungen der Landesstellen (Umschlag. *Sieherheitspolizeiliche Bestimmgn. f. den Betrieb v. Automobilen u. Motorrädern*). (80 S.). kl. 8. Wien, Hof-u. Staatsdruckerei, 2.40. 1906.

MITSCH (G.). *Zusammenstellung der orts- u. bezirkspolizeilichen Vorschriften f. die Stadt u. den Bez. Heidelberg nach dem Stande vom. 1. VIII. 1906, nebst e. allgemeinen Tl., enth. e. Reihe weiterer im Bezirke gelt. polizeil. Vorschriften u. Grundsätze* (VIII, 281 S.) Heidelberg, J. Hörning. 3.

STRAUCH (F.). *Baupolizeiverordnung f. das platte Land u. die Städte des Reg.-Bez. Breslau (m. Ausnahme der Stadt Breslau).* 2. verm. Aufl. (V. 242 S.) kl. 8. Breslau, Schletter, 2.50. 1906.

THOMA (R.). *Der Polizeibefehl im badischen Recht.* Dargestellt auf rechtsvergleich. Grundlage 1. Tl. (XII, 475 S.). Tübingen, J. C. B. Mohr. 11. — 1906.

WOLZENDORFF (K.). *Die Grenzen der Polizeigewalt. 2. Tl. Die Entwicklg. des Polizeibegriffs im 19. Jahrh.* (IX, 90 S.) 2.50, 1906, dans *Arbeiten aus dem juristisch - staatswissenschaftlichen Seminar der königl. Universität Marburg.* Hrsg. v. W. Schücking. gr. 8. Marburg, O. Ehrhardt. 5. Heft.

POLICIA GUBERNATIVA ; *disposiciones dictadas para la organizacion, regimen y servicio de la policia gubernativa en las provincias de Barcelona y Gerona, de la frontera francesa, del Campo de Gibraltar y de la seccion de investigacion del Gobierno civil de Madrid. Autorizada su publicacion por Real orden del Ministerio de la Gobernacion de 8 de Mayo de 1906.* Madrid, Impr. de R. Velasco, 67 p. peset. 1.50.

DOMAINE PUBLIC ET PRIVÉ

SBOTO (F.). *Osservazioni critiche all instruzioni sulla divisione dei demani comunali, e proposte con riferimento al nuovo disegno di legge sulla colonizzazione interna e alla legge sulla Basilicata,* 31 marzo, no. 140, tit. II. Catania, tip. dell' Etna, p. 94. 1906.

3. SKALWEIT (A.). *Die ostpreussische Domänenverwaltung unter Friedrich Wilhelm I. u. das Retablissement Litauens* (X, 357 S.) 8.20, 1906, dans *Forschungen, staats-u. sozialwissenschaftliche.* hrsg. v. G. Schmoller u. M. Sering. XXV. Bd. 3. Heft (Der ganzen Reiche 118. Heft.) Leipzig, Duncker and Humblot.

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

WORMS (R.). *La Juridiction du Conseil d'Etat et ses tendances actuelles.* 39 p. Paris, libr. Giard et Brière. 1906.

KISTLER (H.). *Abgrenzung zwischen der Zivilprozessache u. der Verwaltungsstreitsache nach kantonalbernischem Rechte* [Aus : « *Monatsschr. f. bern. Verwaltungsrecht u. Notariatswesen.* »]

(88 S.) 8. Bern, A. Francke. 1.60. 1906.

ROSENTHAL (E.). *Geschichte des Gerichtswesens, u. der Verwaltungsorganisation Baierns.* II. Bd. *Vom Ende des 16 bis zur Mitte des 18 Jahrh.* (1598-1745) (XV, 506 S.). Würzburg, A. Stuber's Verl. 15. — 1906.

VOIRIE

Wiensteuerweisung f. städtische u. Gemeinde. Strassen u. Wegewärter (7 S). 4. Flöha, A. Peitz und Sohn. — 50. 1906.

Dienstvorschrift, neue, f. die Strassenwärter auf den österreichischen Reichsstrassen. [*Aus : Österr. Wochenschr. f. d. offentl. Baudienst* »] (24 S. Wien, R. v. Waldheim. — 60. 1906.

CHEMINS DE FER

Bericht statistischer üb. den Betrieb der unter königl. sächsischer Staatsverwaltung stehenden Staats, u. Privat Eisenbahnen m. Nachrichten üb. Eisenbahn. Neubau im J. 1905 (Hierzu 1 Übersichtskarte vom Bahnnetz). Hrsg. vom königl. sächs. Finanz-Ministerium (IV, 163 S.). Lex. — 8. Dresden, H. Burdach. 12. — 1906.

CULTES

Circulaires, instructions et autres actes relatifs aux affaires ecclésiastiques et aux affaires des cultes non catholiques depuis le 1er janvier 1858 jusqu'au 31 décembre 1877. 3e vol. de la collection générale des circulaires sur les cultes depuis 1802. 390 p. Paris, 1901. P. Dupont. 7 fr. 50.

DE CONINCK (A.). *A propos de la dispersion des congrégations religieuses en France.* 44 p. Bruxelles, O. Schepens et Cie. 0 fr. 75. 1906.

CONTRASTY (J.). *Un conseil de paroisse sous le régime de la première séparation de l'Eglise et de l'Etat.* III p. Toulouse, impr. St Cyprien. 1906.

DÉFRENOIS (C.). *La Séparation des Eglises et de l'Etat. Texte annoté d'après les rapports et la discussion parlementaire de la loi du 9 décembre 1905.* Paris, 40, rue d'Assas (s. M.). 2 fr. 1906.

DERONDE (H.). *La loi de séparation.* VIII-80 p. Rouen, libr. Barbé. 1906.

DUPONT (E.). *La part des communes dans les frais du culte paroissial pendant l'application du Concordat* (thèse). VIII-183 p. Paris, libr. Arthur Rousseau. 1906.

EYMARD-DUVERNAY (J.). *Commentaire pratique de la loi du 9 décembre 1905 et du règlement d'administration publique du 16 mars 1906 sur la Séparation des Eglises et de l'Etat dans leur application au culte catholique,* 278 p. Grenoble, Paris, libr. Pédone, 4 fr. 1906.

FUERT. *Les Associations cultuelles en Allemagne. Législation et documents relatifs à l'attitude prise par le Saint-Siège et par l'épiscopat. Mémoire confidentiel.* Edition revue, 63 p. Paris, libr. Roger et Chernoirz (S. M.) 1906.

HAURIOU (M.). *Principes de la loi du 9 décembre 1905 sur la Séparation des Eglises et de l'Etat avec les textes de la loi et des règlements d'administration publique.* 2 fr. 1906. Libr. Larose et L. Tenin.

LAUDE. *L'action ecclésiastique sous le régime de séparation. Rapport présenté à la commission d'initiative, instituée par Monseigneur l'évêque du Mans, en vue de la situation nouvelle de l'Eglise en France.* 32 p. Le Mans, libr. Bienaimé, 1906.

REUTENAER (P.). *Nouveau régime des cultes en France. Commentaire de la loi du 9 décembre 1905 sur la Séparation, des décrets des 29 décembre 1905, 19 janvier et 16 mars 1906, avec références aux circulaires ministérielles, précédé de tous les documents officiels relatifs à la nouvelle législation des cultes.* 2e édition, 108 p. Paris, 103, boulevard Saint-Michel (S. M.) 3 fr. 50.

RÉVILLE (M. ET ARMBRUSTER (L.). *Le régime des cultes d'après la loi du 9 décembre 1905 et les règlements d'administration publique relatifs à la sé-*

paration des Eglises et de l'Etat. Guide pratique, 325 p. Nancy, libr. Berger-Levrault et Cie. 3 fr. 50. 1906.

FREISEN (J.). *Der Katholische u. protestantische Pfarrzwang u. seine Aufhebung in Osterreich u. den deutschen Bundesstaaten. Ein Beitrag zur Rechtsgeschichte der Toleranz. Mit Abdr. der staatskirchenrecht. Erlasse* (XII, 195 S.). Paderborn, F. Schöningh. 5. — 1906.

KATZ (L.). *Die rechtliche Stellung der Israeliten nach dem Staatskirchenrecht des Grossherzogt. Hessen* (VIII, 96 S.) gr. 8. Giessen, A. Töpelmann. 1.60. 1906.

Politick, unsere, u. die Kirche. Von Aliquis'A (In poln. Sprache) (48 S.). Berlin, Herm. Walther. 1. — 1906.

ZIMMERMANN (A.), *Entwickelung der kirchenpolitischen Zustænde auf der pyrenaischen Halbinsel* (23 S.). Hamm, Breer und Thiemann. — 50. Broschüren, Frankfurter Zeitgemæsse. Neue Folge, 25. Bd. 9. Heft.

SCHOEN (P.). *Das evangelische Kirchenrecht in Preussen*, II. Bd. 1, Abtlg. (VIII, 314 s.). Lex. 8. Berlin, C. Heymann. 7.50, 1906.

MC CARTHY (J. F.). *Church and State in England and Wales*, 1829-1906. 672 p. London, 1906, Simpkin.

De concordato napoleonico pro Gallia ; de articulis organicis ; de lege 9 dec. 1905 *separationis reipublicae gallicae ab ecclesiis*, cura F. CAVAGNIS. Romae, Desclée, Lefebvre et S. p. 106. 1906.

ORGANISATION MILITAIRE

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend den Entwurf einer neuen Militærorganisation. Vom 10. Mærz 1906. 93 S. 8. Bern, Stämpfli and Cie.

Gesetz über die Versorgung der Personen der Unterklassen des Reichsheeres, der kaiserl. Marine u. der kaiserl. Schutztruppen. Nebst Erlæutergn der wesentl. Unterschiede des neuen gegen das bisher Gesetz u. Ubersichtstabellen der neuen Rentenbetræge, bezw. der Versorgungsgebührnisse früher u. jetzt (36 S. m. 1 Tab). Kl. 8. Oldenburg, G. Stalling's Verl. — 60. 1906.

Gesetz über die Versorgung der Personen der Unterklassen des Reichsheeres, der kaiserl. Marine u. der kaiserl. Schutztruppen. Vom 31 *V.* 1905. (Reichsgesetzbl, 1906. S. 593 ff.) (Beilage 2 zu Nr. 18 des Armee. Verordnungsblattes f. 1906). *Mit Beiheft : Ausgefüllte Muster zu Antrægen auf Neufeststellg. der Versorgungsgebührnisse nach § 45 Nr.* 1. 2 *u.* 5 *Ges.* 106 *sowie zu Rentenlisten u. Renten-Nachlisten* (47 u. 46 S). 8. Berlin, E. S. Mitter and Sohn. 1.40.

Gesetz dasselbe. Nebst Erlæutergn. der wesentl. Unterschiede des neuen gegen das bisher. Offizier-Pensionsgesetz u. Ubersichtstabelle der pensionsfæh. Diensteinkommen u. Pensionsbetræge. (43 S. m. 1 Tab.) Kl. 8. Oldenburg, G. Stalling's Verl. — 60, 1906.

Gesetz üb. die Pensionierung der Offiziere einschliesslich Sanitætoffiziere des Reichsheeres, der kaiserl. Marine u. der kaiserl. Schutztruppen. Vom 31 *V.* 1906. (Reichs-gesetzbl. 1906. S. 565 ff.) (Beilage 1 zu Nr. 18 des Armee-Verordnungsblattes f. 1906.) (43 S.). Berlin, E. S. Mittler and Sohn. — 80.

Militær-Pensions-Gesetze, die (40 S.). 4, Berlin, C. Heymann. 1. — 1906.

Militær-Pensions-Gesetze, die neuen, f. das Reichsheer, die kaiserl. Marine u. die kaiserl. Schutztruppen vom 31. *V.* 1906. In kraft vom I. VII. 1906 ab (Vollständige genaue Widergabe der amtl. Veröffentlichgn) (94 s.) 16, Berlin, L. Schwarz and Co. — 50. 1906.

Militær-Pensions-Gesetze, die vom 31 V. 1906 *(Reichs-Gesetzblatt S.* 565 *u.* 593) *m. den Ausführungsbestimmungen vom* 19. *VI.* 1906. *I. Gesetz üb. die Pensionierg. der Offiziere, einschliesslich Sanitætsoffiziere des Reichsheeres, der kaiserl. Marine u. der kaiserl. Schutztruppen. — II. Gesetz üb. die*

Versorgg. der Personen der Unterklassen des Reichsheeres, der kaiserl. Marine u. der kaiserl. Schutztruppen (53 S.) Lex.-8. Berlin, C. Heymann. 1.

SANTÉ PUBLIQUE

HAEFCKE (H.). *Handbuch des Abdeckereiwesens. Für Verwaltungs. u. kommunal-behörden, Sanitäts-Veterinär. u. Gewerbeaufsichtsbeamte bearb.* (IX, 608 S. m. 90 Abbldgn.). Berlin, P. Parey. Geb. in Leinw. 15. — 1906.

Landespolizei. Verordnung betr. die Bekämpfung ubertragbarer Krankheiten. Nr. 1244 der Gesetz-Sammlg. f. das Herzogt. Anhalt, Veröffentlicht am. 2. VIII, 1906 (31 S.) Kl. 8 Dessau, C. Dünnhaupt. — 40.

LINDEMANN (H.) (C. Hugo). *Die deutsche Städteverwaltung. Ihre Aufgaben auf den Gebieten der Volkshygiene, der Städtebaus u. des Wohnungswesens.* 2., verb. u. verm. Aufl. (XIII, 622 S.). Stuttgart, J. H. W. Dietz Nachf. 12. —; geb. 13 fr. 50. 1906.

HORSFALL (T. C.). *National service and the Welfare of the community.* 77 p. London, 1906, Simpkin. 1. s. n.

DIVERS

CLÉMENCEAU (E.). *Recueil d'arrêts et de décisions du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation, de différentes cours d'appel sur le service des poids et mesures et l'infidélité dans le débit des marchandises qui se vendent au poids et à la mesure, suivi de la loi du 1er août* 1905. 666 p. Nîmes, 1905, imp. Malevièle. 7 fr. 50.

RIPERT (H.). *Le Principe de la spécialité chez les personnes morales du droit administratif, son application en matière de dons et legs* (thèse). 90 p. Paris, libr. Arthur Rousseau. 1906,

ADDISON (C. G.). *A Treatise on the law of torts.* Eighth edition. (Edited by W. E. Gordon and W. H. Griffith. CXIV. 121 p. London, 1906, Stevens, 38 s.

JETHRO BROWN (W.). *The Austinian Theory of Law,* XV. 383 p. London, 1906, Murray. 10 s. 6 d. n.

CAMERA (C.). *Questioni di diritto amministrativo.* Prato, tip. Giachetti, figlio e C. p. 131. 1906.

PASSALACQUA (Fr.). *L'istituto della azione popolare nel diritto amministrativo.* Voghera, tip. Rusconi. Gavi. Nicrosini. p. 123. 1906.

Sociologie.

MOULARD (J.). *Le socialisme. Histoire, doctrine, réfutation ; avenir* 104 p. Paris, E. Vitte. 0 fr. 75. 1906.

PATOUX. *Le socialisme. Ce qu'il est.* 215 p. Paris, libr. Savaète. (s. date). 3 fr. 1906.

HANUS (F.). *Der Zukunftsstaat. Eine soziale Studie* (VII, 46 S). 8. Leipzig, M. Altmann. — 80. 1906.

SYNGE (B.). *A short history of social life in England,* 407 p. London, 1906, Hodder, 6 s.

Ouvrages de référence (Annuaires, Statistiques, Recueils, etc.).

Annuaire administratif, statistique et commercial du département de l'Aube, pour 1906 (80e année). Publié pour la 2e partie sous les auspices et sous la direction de la Société académique du département de l'Aube. 621 p. et grav. Troyes, impr. et libr. Nouel. 3 fr. 50.

Annuaire des Finances, pour 1906-1907 (17e année), publié d'après les documents officiels sous les auspices du ministère des finances. XIII-519 p. Nancy, libr. Berger-Levrault et Cie.

Annuaire statistique et administratif du département de l'Oise, pour 1906 (81e année). 768 p. avec fig. Beauvais, Impr. départementale.

BRUMAN. *Situation financière des départements, en* 1903, présentée à M. Clémenceau, ministre de l'intérieur. XIX-536 p. Melun, Impr. administrative. 1906.

Compte général *de l'administration des finances rendu pour l'année 1905 par le ministre des finances. 1er vol. Comptes généraux. Comptes de divers services publics.* XXXII-733 p. Paris, Impr. nationale. 1906.

Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse. Nouvelle série, tome 21. — Année 1905 (25 Nos. Avec table alphabétique des tomes 20 et 21). 50 + 702 p. 8. Berne, K.-J. Wyss. 1906.

Beschlüsse und Verordnungen von Behörden der Staat Zürich. Amtliche Sammlung. Band 7. 1906. VIII + 347 S. 8. Zürich, Buchdr. des Schweiz. Grütlivereins.

Brauchitsch (M. v.). *Die neuen preussischen Verwaltungsgesetze. Nach dem Tode des Verf. umgearb., fortgeführt u. hrsg. von v. Stadt u. v. Braunbehrens.* 6 Bd. 4. *bis auf die Gegenwart fortgeführte Gesamtaufl.* 3. *Bearbeitg.* (XII, 1175 S.). Berlin, C. Heymann, Geb. in Leinw. 10. — 1906.

Buchert (K.). *Sammlung in der Praxis oft angewandter Verwaltungs-Gesetze nebst e. Anzahl derartiger Verordnungen etc. f. das Kœnigr. Bayern. In 1 Bde. unter Berücksicht. aller bisher. Aendergn. nach dem nunmehrgült.* Texte m. Beifügg e. Sachregisters zusammengestellt u. hrsg. d., verm. u. verf. Aufl. 5. Lfg. (VIII, u. S. 1041-1432) gr. 8. München, J. Schweitzer Verl. 3. — (Vollständig : Geb. in Halbfrz. 12. —). 1906.

Fechner (K.). *Gesetzgebungs-Bibliothek.* 1-6. Bd. Kl. 8. Ebd. In 7 Leinw. — Bdn. 24. — 5. *Preussische Verwaltungsgesetze* (IV, 436 S.) 4. — 6. I. Tl. *Steuergesetze* (IV, 216 S.) 1.50. — 6. II. *Tl. Dasselbe* (IV, S. 217-614 u. XII S.) 2.50. 1906.

Geller (J. P.). *Oesterreichische Gesetze. Mit Erlœutergn. aus der Rechtsprechg.* 2. *Abtlg. : Verwaltungsgesetze. II. Bd.* 1. *Hælfte. Allgemeiner Tl.* (*Schluss*). *Besonderer Tl.* 2., *durchgesch. u. erheblich verm. Aufl.* (XVI, 540 S.) kl. 8. Wien, M. Perles. 6. — Geb. in Halbfrz. 7 fr. 50. 1906.

Mitteilungen des K. K. Finanzministeriums. Red. im Præsidialbureau des K. K. Finanzministeriums. 12 Jahrg. 1. Heft. (S. 1-579). Lex. — 8. Wien, Hof. u. Staatsdruckerei. 8. — 1906.

Radloff (A.). *Jahrbuch baurechtlicher Entscheidungen der Gerichts-u. Verwaltungsbehœrden Deutschlands.* 2. Bd. (Im J. 1905 bekannt gewordene Entscheidgn.) (XXIV, 109 S.) 8. Berlin, A. Bodenburg, 1 70 ; geb. 2.

Sammlung der Gesetze und Beschlüsse wie auch der Polizei-Verordnungen, welche vom 1. I. 1901 bis 31. XII. 1905 f. den Kanton Basel-Stadt erlassen worden. Auf. Befehl der Regierg. gesammelt. 18. Bd. Als Fortsetz der früheren Gesetzsammlung. f. den Kanton Basel (XI, 392 S.), 8. Basel, B. Schwabe. 2 70. 1906.

Jahrbuch f. Entscheidungen des Reichsgerichts, des Reichsversicherungsamtes, des Oberverwaltungsgerichts, des Kammergerichts u. des Oberlandeskultargerichts aus dem Gebiete der Preussischen Agrar —, Jagd — u. Fischerei-Gesetzgebung, sowie der Arbeiterversicherung u. des Strafrechts. Hrsg. v. W. Schultz. 3. Bd. 1906. 2. Heft (XXXI, u. S. 163-282). Berlin, J. Springer. 2.

Statistik preussische (Amtliches Quellenwerk). Hrsg. in zwanglosen Heften vom Königl. preuss. statist. Landesamt in Berlin. 4. Berlin, Verlag des K. statist. Landesamts. 191. Heft. *Verschuldung, dielændliche in Preussen. II. Tl. Verschuldung u. sonst. wirtschaftl. Verhœltnisse der Grundeigentümer m. mindestens 60 mark Grundsteuer-Reinertrag u. m. Haupterwerb aus Land. u. Forstwirtschaft nach Grundsteuer-Reinertragsklassen sowie nach Verschuldungsgruppen im J.* 1902. Im amtl. Auftrage bearb. v. F. Kühnert (IV, LXI, 625 S.) 17. — 1906.

Steiger. *Finanz-Jahrbuch. schweizeris-*

ches, 1906. 8. Jahrg. Red. v. J. — unter Mitwirkg. v. Traug, Geering, A. Meyer, G. Schaertlin, A. Aellig u. E. Ott. (XVI, 471 S.) 8. Bern, Neukomm und Zimmermann. Geb. in Leinw. 10.

Praxis, communale. Wochenschrift f. Kommunalpolitik u. Gemeinde-sozialismus. Hrsg. u. Red.: A. Südekum. 6 Jahrg, 1906. 52 Nrn. (Nr. 1-7. 168 Sp.) 4. Dresden, Kaden and Co. Vierteljährich 2.50 ; einzelne Nrn. — 30. 1906.

Svetlik (R.). *Gesetze betr. das Forstwesen nebst allen ergænzenden u. erlæut. Verordngn. m. Hinweisg. auf die einschlægigen aus dem Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes ersichtlichen Rechsgrundsætze*, 11 Aufl., verb. ergænzt. u. verm. (XVIII, 915 S.) 6. — ; geb. 6.85. Dans : *Taschenausgabe der æsterreichischen Gesetze*. Kl. 8. Wien, Manz. 8. Bd. — 1. Abtlg. 1906.

Svetlik (R.). *Gesetze betr. den Feldschutz nebst allen ergænzenden u. erlæut. Verordngn. m. Hinweisg. auf die einschlægigen aus den Entscheidungen des Verwaltungsgerichsthofes ersichtlichen Rechtsgrundsætze*. 11. Aufl., ergänzt u. verm. (XVII, 506 S. 3.50 ; geb. 4.35. Dans : *Taschenausgabe der æsterreichischen Gesetze*. Kl. 8. Wien, Manz. 8. Bd. — 2. Abtlg. 1906.

Techow, Genzmer, Reichenau, Scholz, Spangenberg. *Entscheidungen des Königl. preussischen Oberverwaltungsgerichts*. 47 Bd. (XXIII, 507 S.). Berlin, T. Heymann. 7. — ; geb. 8. — 1906.

Departemental decisions, By the Local Governement Board, Board of Education, Home office, Treasury, vol. I. December, 1905, to September, 1906, 285 p. London, 1906. Edgecombe Rogers. 9 s. (publication trimestrielle).

Hopkins (J. C.). *The Canadian Annual Review of Public Affairs*, 1905 (5e année). Toronto, 1906, the Annual Review Pub. Co.

Scholefield (J.). *Encyclopædia of Local Government Law* (Exclusive of Metropolis). Vol. III. Diversion of Highways to Housing or the Working Classes, LXXIX-591 p. London, 1906. Shaw and Sons.

Anuario del comercio, de la industria de la magistratura y de la administración de España, con anuncios y referencias al comercio é industria nacional y extranjera, ilustrado con las mapas de las 49 provincias de España y el de Portugal. Año XXVIII de la publicacion. Madrid, Impr. de Bailly-Ballière é Hijos. En 4° mayor, dividido en 3 volúmenes, 4, 128-1.063 p. peset. 28. 1906.

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LE VINGT-TROISIÈME VOLUME

I. — ARTICLES DE FOND

Pages

COLLAVET (FERNAND). — De l'arbitrage dans les procès où sont parties les personnes publiques 472

DELPECH (JOSEPH). — A propos du mode d'élection à la présidence de la Chambre des députés. 6

— Quelques observations à propos du referendum et des Landsgemeinde suisses. 193

DUGUIT (LÉON). — L'acte administratif et l'acte juridictionnel. . 413

HALOT (A.) — De l'application aux colonies des traités d'extradition. 27

GASCON MARIN (J.). — La juridiction contentieuse administrative en Espagne 650

LAWYER (POL.). — La rédaction des lois en Angleterre. Le Parliamentary Counsel's office. 631

PAGLIANO (Dr EMILE M.). — La constitution de la principauté de Monténégro. 215

ROGER (LOUIS). — De l'autorisation d'office de l'acceptation des libéralités faites aux établissements municipaux de bienfaisance. 41

II. — NOTES DE JURISPRUDENCE

1° Conseil d'Etat (par GASTON JÈZE).

A. *Contentieux de l'annulation.*

Collaboration des ministres aux actes accomplis par le Président de la République (C. d'Etat 10 mars 1905. Mac Donnel ; 7 avril 1905, Eglise réformée du Havre ; 19 mai 1905, Carrière ; 7 août 1905, Zill Desilles) 45

Nature juridique du décret en Conseil d'Etat rendu en vertu de l'art. 47, l. 10 août 1871 (Conseil d'Etat 10 février 1905, Monsservin ; 10 nov. 1905, Carrère). 51

Nature juridique de l'inscription d'un officier au tableau d'avancement (C. d'Etat 15 décembre 1905, de la Taste) 59

Nature et régime juridique des instructions et ordres de service (C. d'Etat 7 juillet 1905, Borel, Vittoriani) 246

Atténuations apportées par la jurisprudence du Conseil d'Etat à la théorie des fins de non-recevoir en matière de recours pour excès de pouvoir (C. d'Etat 4 août 1905, Martin ; 29 déc. 1905, Petit ; 6 avril 1906, Balliman) 249

Voies de recours en matière de collation des grades (C. d'Etat 9 février 1906, Syndicat des chirurgiens-dentistes de France) . . 270
La jurisprudence du Conseil d'Etat et la sanction des règles sur le recrutement, la discipline et la révocation des fonctionnaires publics (C. d'Etat 9 févr. 1906, Pannessot ; 1er juin 1906, Thibaut; 1er juin 1906, Alcindor et autres; 6 juillet 1906, Nicol) 483
Durée de l'exception de nullité opposable aux actes administratifs (C. d'Etat 9 mars 1906, Domec) 662
Régime juridique des adjudications publiques (C. d'Etat, 9 mars 1906, Ballande). 668
Détermination des limites entre la sphère d'action du pouvoir législatif et celle du pouvoir exécutif (C. d'Etat, 4 mai 1906, Babin). . 678
De la signification du silence prolongé de l'administration sur une demande d'autorisation de bâtir (C. d'Etat, 23 juillet 1906, Machart). 685

B. *Contentieux de pleine juridiction.*

L'administration des chemins de fer de l'Etat est investie d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État (C. d'Etat, 20 janv. 1905, Paternoster) 67
De la responsabilité de l'Etat annexant, à raison des créances nées contre l'Etat annexé (C. d'Etat, 3 mars 1905, Mante). 687

2° Jurisprudence judiciaire (par GASTON JÈZE)

Les tribunaux judiciaires ont le pouvoir d'écarter l'application d'un règlement d'administration publique, lorsqu'ils constatent que par ce règlement le Président de la République a manifestement empiété sur le domaine réservé au pouvoir législatif (Cass. 26 juillet 1905, Vals). 74
Des actions en responsabilité dirigées contre les communes (Cass. civ. 2 mai 1906, Turson). 696

3° Analyse de notes de jurisprudence

Jurisprudence administrative. 77,280,504,704
Jurisprudence judiciaire 78,281,705

III. — CHRONIQUES

1° Chronique constitutionnelle française, par J. DELPECH

Insuffisance de la législation pénale électorale 96
De la prescription des délits électoraux 100
Sur deux lois du 13 juillet 1906 (réintégration et promotion de MM. Alfred Dreyfus et Picquart) et le double caractère d'indétermination et de généralité, réputé essentiel de l'acte législatif. 507
A propos des pensions et retraites des députés et sénateurs . . . 515

2° Chronique administrative, par MARCEL PHILIPPE

Le Conseil d'Etat et ses tendances actuelles 79
La question des dépens devant le Conseil d'Etat et la loi du 17 avril 1900 286

Statistique relative aux dons et legs faits aux établissements publics et d'utilité publique 292
Causes de dissolution d'un Conseil municipal 712
Réduction du nombre des fonctionnaires publics 714
Documents sur la séparation des Eglises et de l'Etat 718

3° Chronique constitutionnelle étrangère.

Allemagne (par OTTO MAYER).

La décision du Tribunal de l'Empire sur la succession au trône de la principauté de Lippe 90
La réforme des lois électorales dans les Etats particuliers. . . . 93

Angleterre (par GASTON JÈZE).

LE SPEAKERSHIP 106
STATISTIQUES PARLEMENTAIRES 114
La durée des Parlements 114
La durée des ministères 116
Les résultats des élections générales depuis 1832 116
Résultats des élections générales de 1906. 118
STATISTIQUES SUR LE CORPS ÉLECTORAL DU ROYAUME-UNI . . 124
Importance du corps électoral. 124
Classification des électeurs du Royaume-Uni d'après la qualification en vertu de laquelle ils sont inscrits sur les registres électoraux parlementaires 126
Répartition des électeurs entre les circonscriptions électorales . . 127
DE QUELQUES PARTICULARITÉS DU SYSTÈME ÉLECTORAL ANGLAIS. 129
Absence de scrutin de ballottage. 129
Longue durée des opérations électorales 131
Le Canvassing. 132
LE PARTI OUVRIER. 135
LA RÉFORME ÉLECTORALE ET PARLEMENTAIRE 557
La redistribution des sièges parlementaires 559
La suppression du vote multiple. 564

Belgique (par L. DUPRIEZ).

Des limites au droit d'enquête conféré aux Chambres 294
Vote de crédits et de textes de lois sous condition suspensive . . 301
De la constitutionnalité des fonds spéciaux 302
De l'utilité publique en matière d'expropriations 303
Les dotations allouées aux princes de la famille royale sont-elles constitutionnelles? 304

3° Chronique du droit des gens dans ses rapports avec le droit constitutionnel et le droit administratif, par G. DE LAPRADELLE.

Les faits et les livres. 307
Ce que deviennent les Unions d'Etat 321
Arbitrage et Constitution 338
Pour une théorie générale de la protection. 531
De quelques aspects administratifs du droit de neutralité. . . . 552

4° Notes parlementaires, par TH. LEBRUNS.

Création des ministères par décret 741
Des pouvoirs du président de la République dans la détermination des attributions des sous-secrétaires d'Etat 745
De l'indemnité législative 755

IV. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Le droit administratif allemand, par Otto Mayer, t. IV (C. R. par FÉLIX MOREAU) 140
Traité de droit public international, par Alexandre Mérignhac (C. R. par JOSEPH DELPECH). 349
Notes sur les Comptes rendus des séances du Parlement anglais au XVIII° siècle conservés aux archives du ministère des affaires étrangères, par Paul Mantoux (C. R. par J. DELPECH). . . . 352
Histoire moderne (1715-1815) et histoire contemporaine depuis 1815, par Ch. Seignobos et Albert Métin (C. R. par J. DELPECH) . . 355
La diplomatie de la troisième République et le droit des gens, par Frantz Despagnet (C. R. par J. DELPECH). 356
La théorie de la personnalité morale et son application au droit français, par Léon Michoud (C. R. par F. LARNAUDE) 576
Le referendum, par Th. Curti et l'initiative populaire en Suisse, par Pierre Binet (C. R. par HENRI NÉZARD). 583
Recueil des arbitrages internationaux, par A. de Lapradelle et N. Politis (C. R. par J. DELPECH). 594
Recueil international des traités du XX° siècle, publié par le baron Descamps et Louis Renault (C. R. par J. DELPECH). 599, 792
Manuel de pratique parlementaire de Thomas Jefferson. Edition française par Joseph Delpech et Antoine Marcaggi (C. R. par L. LE FUR) 601
Les règlements des assemblées législatives, par Félix Moreau et Joseph Delpech (C. R. par L. LE FUR). 767
L'église catholique, par André Mater (C. R. par G. LOUIS-JARAY). 770
De la responsabilité de la puissance publique, par Paul Tirard (C. R. par HENRI RIPERT) 772
La responsabilité de la puissance publique, par Georges Teissier (C. R. par HENRI RIPERT). 775
Institutions politiques de l'Europe contemporaine, t. III, par Etienne Flandin (C. R. par J. M. BOUCHARD) 779
Les accords franco-anglais du 8 avril 1904, par Jean Darcy, A. Duchêne, A. de Lapradelle, M. Moncharville, M. Paisant, N. Politis (C. R. par GABRIEL LOUIS-JARAY) 782
Des expertises devant les conseils de préfecture, par G. Lenotte (C. R. par HENRI NÉZARD) 783
Les inégalités de classe en matière d'électorat politique. La théorie et la pratique de la révision des listes électorales, par Edouard Lambert (C. R. par G. J.) 786
Les messages présidentiels en France et aux États-Unis, par Antoine Marcaggi (C. R. par J. DELPECH) 787

Le libéralisme économique de l'Angleterre, par William Oualid (C. R. par J. DELPECH) 789
A propos de la maxime *Error communis fecit jus*, par Gaston Morin (C. R. par J. DELPECH) 790

V. — REVUE DES PÉRIODIQUES

A. Périodiques français.

1° *Revue Bleue* (C. R. par P. SAMSON, ROBERT, TOUSSAINT).

Les biens ecclésiastiques après la séparation des Eglises et de l'Etat, par Louis Vigouroux 148
Les associations de fonctionnaires et le syndicalisme, par Georges Cahen 150

2° *Revue générale d'administration* (C. R. par R. HERBIN, TOUSSAINT, JOSEPH DELPECH).

Les biens du clergé et le budget des cultes, par Ch. Valette. . . 154
De la compétence en matière de dommages causés par l'exécution d'un travail public, par Albert Roux. 159
Des actions judiciaires des communes et des établissements publics, par S. Morgand. 161
Le quorum au Conseil général par E. Mouton 362
La fondation et l'Edit d'août 1749 par Jules Salmon 793

3° *Revue politique et parlementaire* (C. R. par GEORGES MATHIEU, J. LAUSARD).

La loi sur la séparation : ses origines, sa portée, ses conséquences, par Ferneuil. 163
La question des pouvoirs présidentiels dans la Constitution de 1875, par Th. Ferneuil 164
De la responsabilité civile des instituteurs, par de Monzie . . . 363

4° *Revue des Deux-Mondes* (C. R. par LOUIS CHATELOT).

L'église et l'Etat en Belgique, par Calman Maison 166

5° *Le Correspondant* (C. R. par LARMOYER, PAUL CUNY).

Le gouvernement parlementaire au début de la deuxième restauration, par Louis Michon 359
Institutions parlementaires de l'Empire allemand, par Wetterlé. . 360

6° *La Révolution française* (C. R. par M. BINET).

Le comité de salut public a-t-il suspendu la vente des biens nationaux en messidor an II, par A. Aulard 364

7° *Revue d'histoire moderne et contemporaine* (C. R. par LOUIS CHATELOT).

Les comités militaires des assemblées de la Révolution, par D. Caron. 365

B. Périodiques anglais.

1° *The Nineteenth century* (C. R. par G. GROSJEAN).

Le Parlement est-il une simple foule ? par Sir Martin Conway . . 366
Le speaker, par Michael Mac-Donagh 367

Moyens employés pour solliciter les suffrages des électeurs, par Mac-Donagh 369

2° *North american Review* (C. R. par DIAMANTOPOULO, G. GROSJEAN, J. BAUDESSON).

Notre ancien système d'élire le Président, par le professeur Simon Newcomb. 370
Le pouvoir de conclure les traités, par le sénateur Cullom . . . 372
La loi américaine d'impeachment, par Hannis Taylord 373
Ireland's Representation in Parliament. 373

3° *Political Science Quarterly* (C. R. par PH. CARDOT).

American municipal Councils, par John A. Fairlie. 374
Popular Control of senatorial Elections, par Georges H. Haynes . 376
Sovereignty and Government, par Franklin H. Giddings 376
Ballot Laws and their Working, par Philip. L. Allen. 376
Municipal Home Rule, par Frank J. Goodnow 377

C. **Périodiques allemands.**

Deutsche Rundschau (C. R. par J. BAUDESSON).

Akademische Freiheit der Studenten, par Hans Paalzow 378

D. **Périodiques belges** (C. R. par PAUL ERRERA)

1° *Revue de droit international et de législation comparée*

La neutralité de la Belgique et l'annexion du Congo, par Pierre Graux. 604
La neutralité d'Etat du Congo, par baron K. Von Stengel . . . 604
Le régime constitutionnel en Bulgarie, par J. Caleb. 605
Le débat judiciaire, Etude de philosophie juridique, par Maurice Vauthier. 605

2° *Revue de l'Université de Bruxelles*

Les droits de l'homme aux colonies, par Henri Rolin 605
Les attributions budgétaires du Bundesrath et du Reichstag dans l'Empire allemand par J. Wathelet 606

3° *La Revue générale*

Les origines de la Révolution belge de 1830, par Maurice Damoiseaux. 606
Un essai de séparation de l'Eglise et de l'Etat, par Pr. Poullet . . 606
L'élection du premier roi des Belges par le Congrès national, par le baron L. de Béthune 606
Le socialisme belge et le parti libéral, par Ch. Woeste 607
Les origines de la société politique belge, par Maurice Damoiseaux. 607

4° *L'Avenir social, Revue du parti ouvrier belge*

La situation politique en Belgique, par Em. Vandervelde 607

5° *Revue sociale catholique*

L'avenir du parti catholique en Belgique, par M. Damoiseaux . . 608
A propos des élections législatives du 27 mai 1906, par A. Verhaegen. 608

6° *La Belgique artistique et littéraire*

Le parti libéral et les élections de mai 1906, par Paul Huysmans . 608

E. Périodiques italiens

Nuova Antologia (C. R. par DIAMANTOPOULO)

Organisation et service de la police en Italie, par G. Sciacca. . . 379

VI. — VARIÉTÉS

L'inconstitutionnalité des lois et la jurisprudence grecque, par N. POLITIS 795

VII. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

Novembre, décembre 1905, janvier 1906. 169
Février, mars, avril 1906 383
Mai, juin, 1er au 15 juillet 1906 610
16 au 31 juillet, août, septembre, octobre 1906 797

VIII. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Novembre, décembre 1905, janvier 1906 179
Février, mars, avril 1906 393
Mai, juin, 1er au 15 juillet 1906 618

IX. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

1° Droit international et histoire diplomatique

International Law, par L. Oppenheim, t. II 188
Le droit international, les principes, les théories, les faits, par E. Nys, t. II. 188
Les lois de la guerre et la neutralité, par Fernand Verraes . . . 188
La question marocaine d'après les documents du Livre jaune, par H. A. Moulin 188
La Russie et l'alliance anglaise, par Nicolas Notovitch 406
The Making of Modern Egypte par Sir Auckland Calvin 406
The arbiter in Council 406
The international Position of Japon as a great Power, par A. Seiji G. Hishida. 406
Origines et résultats de la guerre russo-japonaise, par René Pinon. 406
The aliens Act and the right of Asylun, par N. W. Sibley et Alfred Elias 406
Jean-Jacques Rousseau et le droit des gens, par Lassudrie-Duchêne. 406
Les relations entre l'Angleterre et la Serbie, par un diplomate français. 406

La Politica coloniale conforme al nuovo indirizzo del' diritto internazionale e alla vera civita, par Eduardo Cimbali 623
La traite négrière aux Indes de Castille, par Georges Scelle . . . 623
Le rôle de la guerre, par Jean Lagorgette 623
Early Diplomatie Negotiations of the United States with Russia, par John C. Hildt. 624
Cobro coercitivo de Deudas Publicas, par Luis M. Drago 624
La République et le Vatican, par Frantz Despagnet. 624
Le droit international, les principes, les théories, les faits, t. III, par E. Nys. 806

2° Droit constitutionnel et histoire politique.

Le développement du Parlement pendant le XIXe siècle, par G. Lowes Dickinson, trad. française de M. Deslandres 189
Le gouvernement parlementaire sous la Restauration, par Louis Michon 190
L'union britannique, par Paul Houdeau 190
La constitution juridique de l'Empire colonial britannique, par H. Speyer 190
Manuel de pratique parlementaire de Thomas Jefferson 190
La crise russe, par Maxime Kovalewsky 407
La crise révolutionnaire, par K. Waliszewski. 407
The Parliamentary Poll Book of all Elections from the Reform act of 1832 to March 1906. 407
Reminiscences of a Country Politician, par J. A. Bridges . . . 407
The Law of Parliamentary Elections and Election Petitions, par Hugh Fraser 407
The Practice at Parliamentary Elections, par D. Ward. 407
Alexander Hamilton, par S. F. Oliver 407
The Labour Party, par Conrad Noel 407
The Cambridge modern History 408
Le veto du président de la République et la sanction royale, par Raoul Bompard 408
Les droits législatifs du Président des Etats-Unis d'Amérique, par Henri Bosc 408
Proceedings of the American Political Science Association . . . 408
Les règlements des assemblées législatives, par Félix Moreau et Joseph Delpech. 625
Les messages présidentiels en France et aux Etats-Unis, par Antoine Marcaggi. 626
Essai sur l'histoire des doctrines du contrat social, par F. Atger . 626
Act of State in English Law, par W. Harrison Moore 626
Eléments de droit constitutionnel français et comparé, par A. Esmein 626
The Hayes-Tilden disputed Presidential Election of 1876, par Paul Leland Haworth 627
Supplément au traité de droit politique électoral et parlementaire, par Eugène Pierre. 627
Gouverneur Morris. Un témoin américain de la Révolution française, par A. Esmein 808
State Rights and Political Parties in North Carolina, par H. Mc. Gilbert Wagstaff 808

Manuel de Droit public français, par Léon Duguit. 808
Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, par J. Barthélemy 808
Su la teoria del contratto sociale, par Giorgio del Vecchio . . . 808
Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, par W. Stubbs . . . 809
La condition de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire allemand, par Ph. Gerber 809

3° Droit public.

Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre au cours du XIXe siècle, par A. V. Dicey, édition française trad. Alb. et Gaston Jèze 189
System der Rechts-und Wirtschaftsphilosophie, par Fritz Berolzheimer 189
Der Bundesstaatsbegriff in den Vereinigten Staaten von Amerika von ihrer Unabhängigkeit bis zum Kompromiss von 1850, par Ernst Moll 189
I criterii direttivi d'una concezione realistica del diritto pubblico, par Siotto Pintor 189

4° Droit administratif.

The principles of the administrative Law of the United States, par Frank J. Goodnow. 191
Le droit administratif allemand, par Otto Mayer (t. IV, édition française) 191
Le budget, par René Stourm 191
Limitaciones del Derecho de Propriedad por Interès publico, par Don José Gascon y Marin 409
De la responsabilité de la puissance publique, par Paul Tirard . . 409
Municipal Problems in Mediaeval Switzerland, par John Martin Vincent 409
Natürliche und Juristische Personen, par Dr E. Holder 409
The géneral principles of the Law of Corporations. par C. T. Carr. 409
Fondamento giuridicio dell Esecuzione forzata amministrative, par Umberto Borsi 409
La protection de la liberté individuelle dans la loi du 30 juin 1838 sur les aliénés, par H. Delafarge 410
Commentaire de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée, par G. Garreau 410
Le recrutement national en général et le recrutement régional . . 410
Le recrutement de l'armée, par Charles Rabany. 410
De l'intervention des pouvoirs publics en matière d'hygiène des habitations, par M. Bourguignon. 410
Législation des Eaux, par L. Courcelle et E. Dardart 410
La part des communes dans les frais du culte paroissial pendant l'application du Concordat, par E. Dupont 627
Des contraventions de grande voirie et assimilées, par E. Marsalès. 627
Traité élémentaire de droit administratif, par H. Berthélemy. . . 628
Local Government in Counties, Towns and Villages, par John A. Fairlie 628

Etude juridique de l'arbitrage gouvernemental et administratif, par Jean Cruet 628
Les transformations de la puissance publique. Les syndicats de fonctionnaires, par Maxime Leroy 810
Traité élémentaire de science des finances et de législation financière par Edgard Allix 810
Les principes du droit administratif des Etats-Unis, par Frank J. Goodnow, édition française 810
Précis de droit administratif et de droit public. 6e édition, par M. Hauriou 811
Enquête sur les résultats de la colonisation officielle de 1871 à 1895 en Algérie, par de Peyerimhoff 811

5° Economie politique

Le capitalisme dans le monde antique, par G. Salvioli, traduction de Alfred Bonnet 411
Principes d'économie politique, par Gustav Schmoller, traduction de Léon Polack 411
La question agraire en Irlande au commencement du XXe siècle, par E. Béchaux 411
Une nouvelle organisation industrielle, par Félix Auerbach . . . 411
Spanish-American Diplomatic Relations preceding the War of 1898, par Horace Edgar Flach 412
Consultation pour le gouvernement du Pérou, par Louis Renault, H. de Lapradelle et N. Politis 412
Recueil de législation de Toulouse 412
Le principe de la spécialité chez les personnes morales du droit administratif, par H. Ripert 412
The Church in France, par J. E. C. Bodley 412
Le droit des fonctionnaires, par Maxime Leroy 412
The Law relating to public Health and Local Government, par Alex. Glen, A. F. Jenkin et Rundolph, A. Glen 412
The finances of American Trade Unions, par A. M. Sakolski . . 628
Annuaire de la législation du travail 629
The English Patents of Monopoly, par William Hyde Price . . . 811
National Labor Federations in the United States, par William Kirk. 812

6° Sociologie

La coopération. Conférences de propagande, par Charles Gide . . 191
L'organisation du travail, t. I, par Charles Benoist 191
Les bourses du travail en France, par A. Boivin 192
La morale chinoise, par Fernand Farjanel 192
Sociologie pure de Lester F. Ward, traduction de Fernand Weil . 192
Les principes sociologiques du droit civil, par Raoul de la Grasserie. 410
Frédéric le Play d'après lui-même, par Fernand Auburtin . . . 629
La dernière évolution doctrinale du socialisme. Le socialisme juridique, par Joseph Hitier 629
Les antagonismes économiques, par Otto Effertz 630

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE 813

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES DU VINGT-TROISIÈME VOLUME

ABUS DES DROITS, p. 284.

ACTE ADMINISTRATIF, p. 413. — Exception de nullité, p. 662.

ACTE JURIDICTIONNEL, p. 413.

ACTE LÉGISLATIF. — Caractère d'indétermination et de généralité, p. 507.

ACTIONS EN RESPONSABILITÉ CONTRE LES COMMUNES, p. 696, 706.

ADJUDICATIONS PUBLIQUES, p. 668.

ALIÉNÉS, p. 709.

ALLEMAGNE. — Succession au trône de la principauté de Lippe, p. 90. — Lois électorales dans les Etats particuliers, p. 93. — Droit administratif allemand, p. 140. — Institutions parlementaires, p. 360. — Attributions budgétaires du Bundesrath et du Reichstag, p. 606.

ANGLETERRE. — Le Speakership, p. 106. — Statistiques parlementaires, p. 114. — Statistiques sur le corps électoral du Royaume Uni, p. 124. — Particularités du système électoral anglais, p. 129. — Le Parti ouvrier, p. 135. — La réforme électorale et parlementaire, p. 557. — Le Parlement, p. 366 — Le speaker, p. 367. — Scrutin de ballottage, p. 129. — Durée des opérations électorales, p. 131. — Le Canvassing, p. 132. — Sièges parlementaires, p. 559. — Vote multiple, p. 564. — Séance du Parlement au XVIIIe siècle, p. 352. — Libéralisme économique, p. 789. — Rédaction des lois, p. 631. — Parliamentary Counsel's office, p. 631.

ANNEXION, p. 687.

ARBITRAGE, p. 338, 472, 594.

ASSEMBLÉES DE LA RÉVOLUTION. Comités militaires, p. 365.

ASSOCIATIONS. — Caractère religieux, p. 707.

AUTORISATION D'OFFICE. — V. Libéralités aux établissements municipaux de bienfaisance.

BELGIQUE. — Droit d'enquête conféré aux Chambres, p. 294. — Vote de crédits et de textes de lois sous condition suspensive, p. 301. — Fonds spéciaux, p. 302. — Expropriation, p. 303. — Dotations aux princes de la famille royale, p. 304. — L'Eglise et l'Etat, p. 166. — Neutralité de la Belgique, p. 604. — Révolution belge de 1830, p. 606. — Election du premier roi des Belges, p. 606. — Le socialisme belge, p. 607. La société politique belge, p. 607. — La situation politique en Belgique, p. 607. — L'avenir du parti catholique, p, 608. — Le parti libéral, p. 608.

BIENS ECCLÉSIASTIQUES, p. 148, 154.

BIENS COMMUNAUX, p. 280.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS. — Mode d'élection à la présidence, p. 5.

CHAPELLE PAROISSIALE. — Droit de séance, p. 283.

CHEMINS DE FER. — Chemins de fer de l'Etat. Personnalité juridique, p 67. — Chemins de fer d'exploitation des mines, p. 505.

COLLATION DES GRADES, p. 270.

COLONIES. — Application des traités d'extradition, p. 27.

COMITÉ DE SALUT PUBLIC, p. 364.

COMMUNES. — V. *Actions en responsabilité*. — Actions en justice, p, 161. — Biens communaux, p. 280. — Autonomie communale, p. 280.

CONGRÉGATIONS, p. 78, 708, 710.

CONSEIL D'ETAT. — Ses tendances

actuelles, p. 79. — Dépens, p. 286. — Collaboration des ministres aux actes accomplis par le président de la République, p. 45. — Nature juridique du décret en Conseil d'Etat rendu en vertu de l'art. 47, l. 10 août 1871, p. 51. — Inscription des officiers au tableau d'avancement, p. 59. — Instructions et ordres de service, p. 246. — Théorie des fins de non-recevoir en matière de recours pour excès de pouvoir, p. 249. — Collation des grades, p. 270. — Sanction des règles sur le recrutement, la discipline et la révocation des fonctionnaires publics, p. 483. — Exception de nullité opposable aux actes administratifs, p. 662. — Adjudications publiques, p. 668. — Sphère d'action du législatif et de l'exécutif, p. 678. — Silence prolongé de l'administration, p. 685. — Personnalité juridique de l'administration des chemins de fer de l'Etat, p. 67. — Responsabilité de l'Etat, p. 687. — Garderies d'enfants, p. 77. — Modes non réglementés par la loi d'utilisation de la propriété, p. 77. — Cumul de la pension de retraite à l'ancienneté et de la rente viagère pour accident, p. 77. — Ecoles congréganistes, p. 78. — Aliénation et partage des biens communaux, p. 280. — Autonomie communale, p. 280. — Impôt de prestations, p. 281. — Elargissement de la recevabilité du recours pour excès de pouvoir, p. 504. — Condition juridique des chemins de fer d'exploitation des mines, p. 505. — Protection de la propriété contre les entreprises de l'administration, p. 704. — Interprétation de la loi de 1853 sur les retraites, p. 705.

CONSEIL MUNICIPAL. — Dissolution, p. 712.

CONSEIL GÉNÉRAL. — Quorum, p. 362.

CONSEIL DE PRÉFECTURE. — Expertises, p. 783.

COUR DE CASSATION. — Application des règlements d'administration publique, p. 74. — Action en responsabilité contre les communes, p. 696. — Nationalité française, p. 78. — Recrutement, p. 78. — Responsabilité de l'Etat, p. 281. — Fondations de messes ou services religieux, p. 282, 706. — Droit de séance dans une chapelle paroissiale, p. 283. — Abus des droits, p. 234. — Présomptions d'interposition de l'art. 17 l. 1er juillet 1901, p. 705. — Droit de réprimande des instituteurs publics, p. 706. — Responsabilité communale, p. 706. — Apposition et bris de scellés, p. 707. — Caractère religieux des associations, p. 707. — Indemnité aux usagers privés des droits de dépaissance, p. 708. — Capacité des maisons fondées à l'étranger par une congrégation française autorisée, p. 708. — Expéditions des décisions des commissions municipales en matière électorale, p. 709. — Victimes d'arrêtés d'internement dans un établissement d'aliénés, p. 709. — Congrégations sardes, p. 710.

DÉCRET EN CONSEIL D'ETAT RENDU EN VERTU DE L'ART. 47 L. 10 AOUT 1871, p. 51.

DÉLITS ÉLECTORAUX. — Prescription, p. 100.

DÉPAISSANCE (droits de), p. 708.

DÉPUTÉS ET SÉNATEURS. — Pensions et retraites, p. 515. — Indemnité législative, p. 755.

DOMMAGES CAUSÉS PAR L'EXÉCUTION D'UN TRAVAIL PUBLIC, p. 159.

DONS ET LEGS AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET D'UTILITÉ PUBLIQUE, p. 292.

DROIT PUBLIC INTERNATIONAL, p. 349.

ECOLES CONGRÉGANISTES, p. 78.

EGLISES ET ETAT. — V. *Séparation*, *Belgique*. — Eglise catholique, p. 770.

ELECTIONS. — V. *Délits électoraux*. *Législation pénale électorale*. Décisions des commissions municipales, p. 709. — Electorat politique, p. 786.

ESPAGNE. — Juridiction contentieuse administrative, p. 650.

ETATS-UNIS. — Messages présidentiels, p. 787.

FONCTIONNAIRES PUBLICS. — Associations, p. 150. — Recrutement, discipline et révocation, p. 483. — Réduction, p. 714.
FONDATIONS DE MESSES OU SERVICES RELIGIEUX, p. 282, 706.
GARDERIES D'ENFANTS, p. 77.
GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE, p. 359.
GRÈCE. — Inconstitutionnalité des lois, p. 795.
INSTRUCTIONS ET ORDRES DE SERVICE, p. 246.
INTERPOSITION, p. 705.
INDEMNITÉ LÉGISLATIVE, p. 755.
INSTITUTEURS. — Responsabilité civile, p. 363.
ITALIE. — La police, p. 379.
JURISPRUDENCE. — V. Conseil d'Etat, Cour de cassation.
LANDSGEMEINDE SUISSES, p. 193.
LÉGISLATION PÉNALE ÉLECTORALE, p. 96.
LIBÉRALITÉS AUX ÉTABLISSEMENTS MUNICIPAUX DE BIENFAISANCE, p. 41.
MINES, p. 505.
MINISTÈRES. — Création par décret, p. 741.
MONTÉNÉGRO. — Constitution de la principauté de Monténégro, p. 215.
NATIONALITÉ, p. 78.
NEUTRALITÉ (Droit de), p. 552.
PENSIONS DE RETRAITE, p. 77.
PERSONNALITÉ MORALE, p. 576.
POUVOIR EXÉCUTIF, p. 678.
POUVOIR LÉGISLATIF. — V. Pouvoir exécutif.
PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE. — Collaboration des ministres aux actes accomplis par le —, p. 45. — Messages présidentiels, p. 787. — Pouvoirs présidentiels, p. 164. — Ses pouvoirs dans la détermination des attributions des sous-secrétaires d'Etat, p. 745.
PRESTATIONS (Impôt des), p. 281.
PRINCIPAUTÉ DE LIPPE, p. 90.
PROCÈS OU SONT PARTIES LES PERSONNES PUBLIQUES, p 472.
PROPRIÉTÉ. — Modes non réglementés d'utilisation de la propriété, p. 77. — Protection contre les entreprises de l'administration, p. 704.
PROTECTION. — Théorie générale de la protection, p. 531.
PUISSANCE PUBLIQUE (Responsabilité de la), p. 775.
RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR, p. 249, 504.
RECRUTEMENT, p. 78.
REFERENDUM, p. 193, 583.
RÈGLEMENTS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, p. 74.
RÈGLEMENTS DES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES, p. 767.
RESPONSABILITÉ DE L'ETAT, p. 281, 687.
RESPONSABILITÉ COMMUNALE, p. 696, 706.
RÉPRIMANDE. — Droit de réprimande des instituteurs publics, p. 706.
RETRAITES, p 705.
SCELLÉS, p. 707.
SÉPARATION DES EGLISES ET DE L'ETAT, p. 718, 148, 163.
SILENCE PROLONGÉ DE L'ADMINISTRATION, p. 685.
TABLEAU D'AVANCEMENT, p. 59.
TRAITÉS D'EXTRADITION. — V. Colonies.
UNIONS D'ETAT, p. 321.

L'Éditeur-propriétaire, gérant : E. BRIÈRE.

En Vente à la Librairie V. GIARD & E. BRIERE

Max BOUCARD, Maître des requêtes au Conseil d'Etat et **Gaston JÈZE**, professeur à la Faculté de droit de Lille. — **Eléments de la Science des finances et de la législation financière française.** Deuxième édition entièrement refondue. Considérablement augmentée et mise à jour, 1902. 2 forts volumes in-8 . . . . 20 fr. »»

Max BOUCARD et Gaston JÈZE. — **Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française**, nouvelle édition, 1904, 1 vol. in-8. 10 fr. »»

Gaston JÈZE, Professeur à la Faculté de droit de Lille — **Etude théorique et pratique sur l'occupation comme mode d'acquérir les territoires en droit international**, 1896. 1 vol. in-8. . . . . 8 fr. »»
Ouvrage couronné par la Faculté de droit de Toulouse et par l'Académie de législation. (Prix du Ministre de l'Instruction publique).

L'année administrative, publiée sous la direction de M. Hauriou, G. Jèze, Ch. Rabany, Mater secrétaire, 1er vol. 1903 ; 2e vol. 1904, chaque vol. . . . . 10 fr. »»

Revue du droit public et de la science politique, publiée sous la direction de M. Boucard et G. Jèze. Abonnement annuel. . . . . 20 fr. »»

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE D'ECONOMIE POLITIQUE

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE

ALFRED BONNET

(SÉRIE IN-8)

COSSA (Luigi), professeur à l'Université de Pavie. — **Histoire des doctrines économiques**, traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de A. Deschamps, 1899. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 11 fr. Broché. . . . . 10 fr. »»

ASHLEY (W. J.), professeur d'histoire économique à Harvard University. — **Histoire et Doctrines économiques de l'Angleterre.** Tome 1. *Le Moyen Age*, traduit par P. Bondois. Tome II. *La fin du Moyen Age*, traduit par S. Bouyssy, 1900. 2 volumes, in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 17 fr. Broché . . . . . 15 fr. »»

SÉE (H.), professeur d'histoire à l'Université de Rennes. — **Les classes rurales et le régime domanial au moyen-âge en France**, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 13 fr. Broché . . . . . 12 fr. »»

WRIGHT (CARROLL D.), commissaire du travail des Etats-Unis. — **L'Evolution industrielle des Etats-Unis**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de E Levasseur, membre de l'Institut, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. Broché. . . . . 7 fr. »»

CAIRNES (J. E.), professeur d'économie politique à l' « University College » de Londres **Le caractère et la méthode logique de l'Economie politique.** Traduit sur la 2e édit par G. Valran, docteur es-lettres. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque. 6 fr. — Broché . . . . . 5 fr. »»

SMART (William), professeur à l'Université de Glascow. — **La Répartition du revenu national**, traduit par G. Guéroult, avec une préface de P. Leroy Beaulieu, membre de l'Institut. 1902. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 5 fr. Broché . . . . . 7 fr.

SCHLOSS (David). — **Les modes de rémunération du travail**, traduit, précédé d'une introduction et augmenté de notes et d'appendices par Charles Rist. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50 Broché . . . . . 7 fr. 50

SCHMOLLER (Gustav), professeur à l'Université de Berlin. — **Questions fondamentales d'Economie politique et de politique sociale**, 1902. 1 vol. in-8 avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50. Broché. . . . . 7 fr. 50

BOHM-BAWERK (E.), ministre des finances d'Autriche. — **Histoire critique de théories de l'intérêt du capital**, traduit par J. Bernard, ancien élève de l'ecole normale supérieure. 1902. 3 volumes in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 16 francs. Broché . . . . . 14 fr. »»

PARETO (Vilfredo), professeur à l'Université de Lausanne. — **Les sytèmes socialistes**. 1902. 2 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : Relié : 16 fr. Broché. 14 fr. »»

(SÉRIE IN-18)

MENGER (Anton), professeur de droit à l'Université de Vienne. — **Le droit au produit intégral du travail** (essai historique), traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de Charles Andler, 1900. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 4 francs. Broché . . . . . 3 fr. 50

PATTEN (S. N.), professeur d'économie politique à l'Université de Pensylvanie. — **Les fondements économiques de la protection**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de Paul Cauwès, 1899. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. Broché . . . . . 2 fr. 50

BASTABLE (C. F.), professeur à l'Université de Dublin. — **La théorie du commerce international**, traduit et précédé d'une introduction par Sauvaire-Jourdan. 1900. 1 vol. in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. 50. Broché. . . 3 fr. »»

WILLOUGHBY (W. F.). **Essais sur la législation ouvrière aux Etats-Unis**, traduits et annotés par A. Chaboseau. 1903. 1 vol. in-18, avec rel. de la Bibliothèque : fr. Broché. . . . . 3 fr. 50

V. GIARD & E. BRIÈRE, LIBRAIRES-EDITEURS
16, rue Soufflot, PARIS

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
publiée sous la direction de

Max BOUCARD
Maître des requêtes honoraire au Conseil d'Etat

GASTON JÈZE
Professeur de droit administratif à l'Université de Lille

SÉRIE IN-8

BRYCE (J.). — La République américaine, avec une préface de E. Chavegrin, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris. 1901-1902. 4 volumes in-8. Prix broché . . . . . 50 fr. »»
— Le même relié (reliure de la Bibliothèque) . . . . . 54 fr. »»

LABAND (P.), professeur à l'Université de Strasbourg. — **Le Droit public de l'Empire Allemand**, avec une préface de F. Larnaude professeur de droit public général à l'Université de Paris. Edition française, revue et mise au courant de la dernière législation par l'auteur.
L'ouvrage complet 1900-1904, 6 volumes in-8. Prix broché . . . . . 60 fr. »»
— Le même relié (reliure de la Bibliothèque). . . . . 66 fr. »»

DICEY (A. V.). — Introduction à l'étude du droit constitutionnel, 1 vol. in-8, avec une préface de A. Ribot, député. Traduction française de A. Batut et G. Jèze 1902. 1 vol. in-8 broché. . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque. . . . . 11 fr. »»

W. WILSON. — L'État, avec une préface de L. Duguit, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Bordeaux, traduction de J. Wilhelm. 1902. 2 vol. in-8 broché : 20 fr., relié . . . . . 22 fr. »»

A. HAMILTON, JAY, MADISON. — Le Fédéraliste, nouvelle édition française par G. Jèze avec une préface de A. Esmein, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris. 1902. 1 vol. in-8 broché : 14 fr., relié . . . . . 15 fr. »»

KORKOUNOV. — Théorie générale du Droit. 1 vol. in-8, traduction française de J. Tchernoff, avec une préface de F. Larnaude. 1903. 1 vol. in-8 broché : 10 fr. relié. 11 fr. »»

KOVALEVSKY. — Les institutions politiques de la Russie. — Traduction française de Mᵉ Derocquigny. 1903. 1 vol. in-8 broché : 7 fr. 50, relié . . . . 8 fr. 50

SIR W. R. ANSON. — Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre. *Le Parlement, la Couronne.* Traduction de C. Gandillon. 1903-1905, préface de G. Hanotaux. 2 vol. in-8, chaque volume broché : 10 fr., relié . . . . . 11 fr. »»

OTTO MAYER. — Le Droit administratif allemand, préface de H. Berthélemy. L'ouvrage complet en 4 volumes, brochés : 32 fr., reliés . . . . . 36 fr. »»

NITTI (F.). — Principes de Science des Finances, avec une Préface de A. Wahl. traduction française de J. Chamard, 1904, 1 vol. in-8, broché. . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque. . . . . 11 fr. »»

CURTI. — Le referendum, traduction française, par H. Ronjat, complétée par l'auteur. 1 vol. in-8, broché . . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 11 fr. »»

DICEY (A. V.). — Rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre pendant le XIXᵉ siècle, traduction française A. et G. Jèze ; 1 vol. in-8, broché, 12 fr. ; relié . . . . . 13 fr. »»

MOREAU et DELPECH. — Les Règlements des Assemblées législatives. 2 vol. in-8° brochés 30 fr.; relié . . . . . 32 fr. »»

FRANK J. GOODNOW. — Les principes du droit administratif des Etats-Unis. 1 vol. in-8°, édition française par Gaston Jèze ; broché 12 fr., relié . . . . 13 fr. »»

STUBBS. — Histoire constitutionnelle de l'Angleterre. 1ᵉʳ vol, édition française par Ch. Petit-Dutaillis et Lefebvre, broché : 16 fr. ; relié . . . . . 17 fr. »»

SÉRIE IN-18

TODD (A.). — Le Gouvernement parlementaire en Angleterre. Traduit sur l'édition anglaise de Spencer Walpole, avec une préface de Casimir-Périer. 1900, 2 volumes in-18 brochés . . . . . 12 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 13 fr. »»

WILSON (W.). — Le Gouvernement congressionnel, avec une préface de Henri Wallon, sénateur, 1900. 1 vol. in-18 broché. . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

JENKS (Edward). — Esquisse du Gouvernement local en Angleterre. Traduction de J. Wilhelm, juge au tribunal civil de Coulommiers, avec une préface de H. Berthélemy, professeur de droit administratif à l'Université de Paris, 1902. 1 volume in-18, broché . . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

L. DICKINSON. — Le Développement du Parlement. Traduction et préface par M. Deslandres, professeur à l'Université de Dijon. 1 volume in-18, broché. 5 fr.
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

SOUS PRESSE :

Sir E. MAY. — Traité sur le droit parlementaire, les privilèges, les débats et les usages du Parlement.

LAVAL. — IMPRIMERIE L. BARNEOUD ET Cᵉ.

FEB 25 1908
MAR 2 1908
MAR 28 1910
APR 12 1910
MAR 29 1910
APR 1 1910